Le financement des partis et des élections

Volume 4 d'une collection d'études
réalisées pour le compte de la Commission royale
sur la réforme électorale et le financement des partis,
dans le cadre de son programme de recherche.

LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS

ASPECTS COMPARATIFS

Sous la direction de
F. Leslie Seidle

Volume 4 de la collection d'études

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE
ET LE FINANCEMENT DES PARTIS
ET
GROUPE COMMUNICATION CANADA
ÉDITION, APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA

DUNDURN PRESS
TORONTO ET OXFORD

WILSON & LAFLEUR
MONTRÉAL

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé et relié au Canada
ISBN 1-55002-123-0
ISSN 1188-2751
Catalogue Z1-1989/2-41-4F

Publié par Dundurn Press Limited et Wilson & Lafleur Limitée en collaboration avec la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système informatique ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sauf de courts passages pour la critique) sans la permission écrite du ministre des Approvisionnements et Services.

Données de catalogage avant publication

Vedette principale au titre :
Le financement des partis et des élections

(Collection d'études; 4)
Publ. aussi en anglais sous le titre : Comparative issues in party and election finance.
ISBN 1-55002-123-0

1. Caisses électorales — Canada. 2. Élections — Canada. 3. Partis politiques — Canada. I. Seidle, F. Leslie. II. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. III. Collection : Collection d'études (Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis); 4.

JL195.C6414 1991 324.271 C91-090541-X

Dundurn Press Limited
2181, rue Queen est
Bureau 301
Toronto (Canada)
M4E 1E5

Dundurn Distribution
73 Lime Walk
Headington
Oxford, England
0X3 7AD

Wilson & Lafleur Limitée
40, rue Notre-Dame est
Montréal (Québec)
H2Y 1B9

92-07345/

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS ix

INTRODUCTION xi

PRÉFACE xvii

1. RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT ÉLECTORAL AUX ÉTATS-UNIS ET PROPOSITIONS DE RÉFORME
HERBERT E. ALEXANDER 3

Historique 5
Les problèmes des années 80 20
Le débat concernant les propositions législatives 45
L'État des États 51
Conclusion 57
Notes 61
Références 64

2. ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT ÉLECTORAL AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA
ROBERT E. MUTCH 67

La politique et la réglementation du financement électoral 69
Questions constitutionnelles 108
Conclusion 116
Notes 119
Références 124

3. INNOVATION ET ÉQUITÉ — LES RÉPERCUSSIONS DU FINANCEMENT PUBLIC
JANE JENSON 129

Le principe d'équité électorale au Canada 136
Analyse comparée 152
Les répercussions et les options pour le Canada 165
Conclusion 187
Notes 188
Références 196

4. LE FINANCEMENT POLITIQUE ET LES FONDATIONS PARTISANES EN ALLEMAGNE
MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY 201

Historique 203
Le financement et l'organisation 212
Les activités des fondations 219
Le rôle des fondations politiques dans le système de partis allemand 238
La portée politique 247
Conclusion 265
Notes 267
Références 270

TABLEAUX

1. RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT ÉLECTORAL AUX ÉTATS-UNIS ET PROPOSITIONS DE RÉFORME

1.1 Plafonnement des contributions 13
1.2 Plafonnement des dépenses et financement public des principaux partis, campagnes à la présidence de 1976 à 1988 22
1.3 Sources de financement des candidats à la présidence des principaux partis, élection générale de 1988 29
1.4 Dépenses pour les élections au Congrès, 1972–1990 33
1.5 Croissance des Political Action Committees (PACs), 1974–1990 35
1.6 Contributions des PACs aux candidats et candidates au Congrès, 1976–1990 35
1.7 Plafonnement des dépenses des partis, élections au Sénat, 1990 42

3. INNOVATION ET ÉQUITÉ — LES RÉPERCUSSIONS DU FINANCEMENT PUBLIC

3.1 Remboursement aux partis : option 1 174
3.2 Remboursement aux candidats et candidates : option 1 175
3.3 Subventions publiques directes aux partis : option 2 178
3.4 Subventions publiques directes aux candidats et candidates : option 2 179
3.5 Comparaison entre les dépenses électorales et les fonds publics d'après le nombre de voix obtenues : option 2 180
3.6 Financement public des partis : option 2 181
3.7 Financement public : quelques caractéristiques 183
3.8 Financement public des partis — 50 % de la caisse : option 4a 185
3.9 Financement public des partis — 50 % de la caisse : option 4b 186

4. LE FINANCEMENT POLITIQUE ET LES FONDATIONS PARTISANES EN ALLEMAGNE

4.1 Enveloppe fédérale des subventions aux fondations politiques, 1970–1986 214
4.2 Enveloppe des subventions (Globalzüschusse) du ministère fédéral de l'Intérieur (BMI) aux fondations politiques, 1967–1986 216
4.3 Subventions du ministère fédéral de l'Éducation aux fondations politiques, 1970–1986 217
4.4 Liens des membres des conseils des fondations politiques avec les partis, 1982–1984 219
4.5 Activités de formation politique organisées par les fondations politiques et inscriptions, 1982 221
4.6 Bourses décernées par les fondations politiques, 1988–1989 225

4.7 Dépenses de la fondation Konrad-Adenauer par type d'activités, 1986 237
4.8 Dépenses de la fondation Friedrich-Naumann par type d'activités, 1988 238
4.9 Affiliations des membres du conseil d'administration Friedrich-Ebert, 1989 243
4.10 Pourcentages comparatifs des subventions fédérales accordées aux fondations Friedrich-Naumann et Hanns-Seidel et des suffrages recueillis par leurs partis d'affiliation, 1983–1987 255

AVANT-PROPOS

LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée en novembre 1989 pour enquêter sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et députées à la Chambre des communes et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour procéder à une telle analyse exhaustive de notre système électoral, nous avons mené un vaste programme de consultations publiques et conçu un programme de recherche étoffé, afin que nos recommandations s'appuient sur des études et analyses empiriques solides.

L'étude approfondie du régime électoral à laquelle s'est livrée la Commission constitue une première dans l'histoire de la démocratie canadienne. Elle s'imposait d'autant plus que les changements d'ordre constitutionnel, social et technologique des dernières décennies ont profondément transformé la société canadienne et modifié les attentes des citoyens et citoyennes envers le processus politique. Qu'il suffise de mentionner l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a fortement sensibilisé les Canadiens et Canadiennes à leurs droits démocratiques et politiques ainsi qu'au fonctionnement de leur système électoral.

On ne saurait surestimer l'importance d'une réforme électorale. Alors que les travaux de la Commission se poursuivaient, les Canadiens se sont montrés vivement préoccupés par des questions constitutionnelles de nature à modifier en profondeur la Confédération. Au-delà de leurs opinions ou de leurs allégeances politiques, les Canadiens et Canadiennes conviennent que toute réforme constitutionnelle doit être animée par un souci de justice et de respect des règles démocratiques; nous ne pouvons supposer que le régime électoral actuel répondra toujours à ce critère ni qu'il ne saurait être amélioré. Il est essentiel que la légitimité du Parlement et du gouvernement fédéral ne puisse être mise en doute; dans ce contexte, la réforme électorale peut à la fois affermir la légitimité des institutions politiques et renforcer leur capacité à projeter une vision de l'avenir du Canada qui suscite la confiance et l'adhésion des citoyens et citoyennes de ce pays et qui promeut l'intérêt national.

Durant son travail, la Commission a veillé à protéger nos acquis démocratiques, sans nécessairement écarter les valeurs nouvelles qui insufflent une nouvelle dynamique à notre régime électoral. Pour que

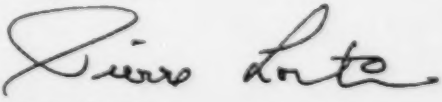
celui-ci reflète véritablement les valeurs politiques contemporaines, un simple rafistolage des lois et pratiques électorales actuelles ne suffira pas.

Étant donné la portée de notre mandat, nous nous devions d'examiner attentivement la gamme d'options possibles. Nous avons commandé plus d'une centaine d'études, réunies dans une collection comportant 23 volumes. Convaincus que le Canada doit se doter d'un régime électoral qui se compare avantageusement aux meilleurs régimes contemporains, nous avons étudié les lois et processus électoraux de nos provinces et territoires, ainsi que ceux adoptés par d'autres nations démocratiques. La somme impressionnante de données empiriques et d'avis spécialisés ainsi recueillis ont incontestablement enrichi nos délibérations. Nous nous sommes constamment efforcés de voir à ce que les recherches effectuées pour la Commission soient rigoureuses sur le plan intellectuel, mais aient aussi une portée pratique. Toutes les études ont été commentées par des pairs, et plusieurs auteurs ont pu soumettre leurs résultats provisoires à des experts politiques et universitaires à l'occasion de colloques nationaux consacrés aux principaux aspects du régime électoral.

La Commission a confié son programme de recherche à la tutelle compétente et avisée de M. Peter Aucoin, professeur de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Nous avons la conviction que le travail du professeur Aucoin de même que celui des coordonnateurs de recherche et des chercheurs dont les résultats figurent dans ce volume et dans les autres de la collection seront pour longtemps une source précieuse d'information pour les historiens, les politicologues, les parlementaires et les fonctionnaires chargés de l'administration de notre législation électorale. Nous croyons que ces recherches intéresseront également de nombreux Canadiens et Canadiennes qui se préoccupent de nos pratiques électorales ainsi que la collectivité internationale.

Je me joins aux autres commissaires pour exprimer ma profonde reconnaissance envers le personnel de la Commission pour la détermination et le dévouement dont il a fait preuve. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont participé à nos colloques, ainsi que les membres des équipes de recherche et des groupes consultatifs dont les conseils nous ont été d'un grand secours.

Le président,



Pierre Lortie

INTRODUCTION

LE PROGRAMME DE RECHERCHE de la Commission royale a embrassé tous les aspects du régime électoral canadien. L'ampleur même du mandat confié à la Commission commandait un programme de recherche d'envergure, susceptible d'enrichir concrètement les délibérations des commissaires.

Destiné à fournir aux commissaires une analyse détaillée des facteurs qui ont façonné notre démocratie électorale, ce programme fut axé principalement sur la législation électorale fédérale, bien que nos recherches se soient également attardées à la Constitution canadienne, aux institutions parlementaires, aux pratiques des partis politiques, aux organes de presse, aux organisations politiques non partisanes et au rôle des tribunaux vis-à-vis les droits constitutionnels des citoyens. Nous nous sommes constamment efforcés d'envisager nos recherches sous un angle historique, de façon à situer les phénomènes contemporains dans le contexte de la tradition politique canadienne.

Nous savions que notre étude des facteurs influant sur la démocratie électorale canadienne, tout comme notre évaluation des propositions de réforme, serait incomplète sans un examen attentif de la situation des provinces et territoires canadiens et d'autres démocraties. Voilà pourquoi le programme de recherche a mis l'accent sur l'étude comparée des principales questions soumises à notre attention.

Outre les coordonnateurs de recherche, les agents de recherche et le personnel de soutien de la Commission, plus de 200 spécialistes provenant de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, de l'étranger ont participé aux études. La plupart des chercheurs étaient des spécialistes en science politique, mais nous avons aussi eu recours à des experts d'autres domaines, notamment du droit, de l'économie, de la gestion, des sciences informatiques, de l'éthique, de la sociologie et des communications.

En plus de préparer des rapports de recherche pour la Commission, nous avons été amenés à contribuer à une série de colloques et d'ateliers auxquels ont participé, outre les commissaires, des chercheurs, des représentants des partis politiques et de la presse, et d'autres personnes possédant une expérience pertinente des partis politiques, des campagnes électorales et des affaires publiques. Ces rencontres ont permis aux participants de discuter de divers thèmes inhérents au

mandat de la Commission; elles auront aussi fourni l'occasion à des personnes ayant une connaissance intime du monde politique de jeter un regard critique sur nos travaux de recherche.

Cet examen public a été suivi de l'évaluation interne et externe de chaque étude par des spécialistes du domaine concerné. Dans chaque cas, la décision de publier l'étude dans la collection ne fut prise que si l'évaluation des pairs s'avérait favorable.

La Direction de la recherche de la Commission a été divisée en plusieurs secteurs, placés sous la tutelle de coordonnateurs de recherche responsables des études relevant de leur domaine, dont voici la liste :

F. Leslie Seidle	Le financement des partis politiques et des élections
Herman Bakvis	Les partis politiques
Kathy Megyery	Les femmes, les groupes ethnoculturels et les jeunes
David Small	Le redécoupage électoral; la délimitation des circonscriptions; l'inscription des électeurs
Janet Hiebert	L'éthique des partis
Michael Cassidy	Les droits démocratiques; l'organisation du scrutin
Robert A. Milen	La participation et la représentation électorales des Autochtones
Frederick J. Fletcher	Les médias et la couverture des élections
David Mac Donald (coordonnateur de recherche adjoint)	La démocratie directe

Ces coordonnateurs ont dans un premier temps recruté des chercheurs qualifiés, ont géré les projets de recherche et ont préparé les manuscrits pour publication. Ils ont également participé de près à l'organisation des colloques et ateliers de leur domaine de recherche, en plus de préparer des exposés et des synthèses pour appuyer les commissaires dans leurs délibérations et faciliter la prise de décisions. Ils ont, enfin, apporté leur concours à la rédaction du rapport final de la Commission.

Au nom de la Commission, je désire remercier les personnes ci-après qui ont généreusement contribué, chacune selon ses compétences particulières, à l'exécution du programme de recherche.

Qu'il me soit permis de souligner en premier lieu l'excellent ouvrage des coordonnateurs de recherche, qui ont contribué de façon notable aux travaux de la Commission. Confrontés à des délais serrés, ils ne se sont jamais départis de leur bonne humeur et de leur gentillesse, et je les remercie tous et toutes de leur appui et de leur coopération indéfectibles.

Je tiens en particulier à exprimer ma reconnaissance à Leslie Seidle, coordonnateur principal de recherche, qui a supervisé le travail de nos agents de recherche et du personnel de soutien à Ottawa. Son zèle, sa détermination et son professionnalisme ont été un modèle pour les autres membres de l'équipe. Je remercie de même Kathy Megyery, qui a assumé des fonctions semblables à Montréal avec autant de talent et de résolution. Son enthousiasme et son dévouement ont été une source d'inspiration pour nous tous.

Au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier nos agents et agentes de recherche, Daniel Arsenault, Eric Bertram, Cécile Boucher, Peter Constantinou, Yves Denoncourt, David Docherty, Luc Dumont, Jane Dunlop, Scott Evans, Véronique Garneau, Keith Heintzman, Paul Holmes, Hugh Mellon, Cheryl D. Mitchell, Donald Padget, Alain Pelletier, Dominique Tremblay et Lisa Young. Leur aptitude à effectuer des recherches dans une foule de domaines, leur curiosité intellectuelle et leur esprit d'équipe ont été d'un précieux secours à la Direction de la recherche.

Sans le professionnalisme et la coopération inestimables du personnel de la Direction de la recherche dont les noms suivent, la tâche des coordonnateurs et des analystes aurait été beaucoup plus ardue : Paulette LeBlanc, adjointe administrative qui a géré le cheminement des diverses études; Hélène Leroux, secrétaire des coordonnateurs de recherche, qui a produit les notes de synthèse destinées aux commissaires et qui s'est chargée, avec Lori Nazar, de surveiller l'avancement des projets vers la fin du programme; Kathleen McBride et son adjointe, Natalie Brose, qui ont créé et mis à jour la base de données des mémoires et des comptes rendus d'audiences; et Richard Herold et son adjointe, Susan Dancause, qui ont géré notre centre de documentation. Nous remercions aussi Jacinthe Séguin et Cathy Tucker, nos réceptionnistes, qui ont fait plus que leur devoir en nous aidant de nombreuses manières à respecter nos délais.

Nous avons eu la chance d'obtenir le concours de chercheurs hors pair, provenant aussi bien du milieu universitaire que du secteur privé. Leurs contributions forment la trame de ce volume et des 22 autres de

la collection. Je tiens à souligner l'excellence de leur travail, et je les remercie sincèrement d'avoir su se plier de bonne grâce à des délais toujours très serrés.

Nous avons bénéficié, pour notre programme de recherche, des conseils avisés de Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président de la Commission et ex-directeur général des élections du Canada, dont les connaissances et l'expérience se sont avérées un atout irremplaçable.

De nombreux autres spécialistes ont accepté d'évaluer les études, ce qui a permis non seulement d'améliorer leur teneur, mais aussi d'obtenir maints conseils précieux dans une foule de domaines. Mentionnons en particulier les professeurs Donald Blake, Janine Brodie, Alan Cairns, Kenneth Carty, John Courtney, Peter Desbarats, Jane Jenson, Richard Johnston, Vincent Lemieux, Terry Morley et M^me^ Beth Symes ainsi que Joseph Wearing.

Préparer, en vue de leur publication, un nombre aussi élevé d'études en moins d'un an exige une maîtrise absolue des métiers de l'édition, et nous avons eu la chance à ce chapitre de pouvoir compter sur le directeur des communications de la Commission, Richard Rochefort, et sur la directrice adjointe, Hélène Papineau, épaulés à leur tour d'une équipe talentueuse composée de Patricia Burden, Louise Dagenais, Caroline Field, Claudine Labelle, France Langlois, Lorraine Maheux, Ruth McVeigh, Chantal Morissette, Sylvie Patry, Jacques Poitras et Claudette Rouleau-O'Toole.

Pour mener à bien le projet, la Commission a aussi fait appel à plusieurs entreprises spécialisées. Nous sommes ainsi profondément reconnaissants à Ann McCoomb (vérification des références et des citations), à Marthe Lemery, Liette Petit, Pierre Chagnon et au personnel des Communications Com'ça (contrôle de la qualité des textes français), à Norman Bloom, Pamela Riseborough et aux associés de B&B Editorial Consulting (adaptation et contrôle de la qualité des textes anglais) et à Mado Reid de Quio (production des textes français). Al Albania et son équipe de la société Acart Graphics se sont chargés de la conception graphique des volumes et ont produit quelque 2 400 tableaux et figures.

La publication des études de la Commission constitue le plus vaste projet d'édition réalisé au Canada en 1991, projet que nous n'aurions pu mener à terme sans la coopération étroite des secteurs public et privé. Du côté du secteur public, nous tenons en particulier à souligner l'excellent service que nous ont fourni la section du Conseil privé du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État du Canada, sous la

direction de Michel Parent, ainsi que Ruth Steele et Terry Denovan, du Groupe Communication Canada, du ministère des Approvisionnements et Services.

À titre de coéditeur des études de la Commission, la société Dundurn Press, de Toronto, s'est acquittée avec brio de sa tâche, ce dont nous lui sommes reconnaissants. La société Wilson & Lafleur, de Montréal, a de son côté collaboré avec le Centre de documentation juridique du Québec pour faire un travail tout aussi admirable en ce qui concerne la publication de la version française des études.

Des équipes de rédacteurs, de réviseurs et de correcteurs d'épreuves ont travaillé avec la Commission et avec les éditeurs, dans des délais souvent impitoyables, pour préparer quelque 20 000 pages de texte en vue de leur composition, de leur mise en page et de leur impression. Toutes ces personnes, citées ailleurs dans ce volume, ont fourni un travail qui fut grandement apprécié.

Nous adressons nos remerciements au directeur exécutif de la Commission, Guy Goulard, et aux équipes de soutien administratif et exécutif composées de Maurice Lacasse, Denis Lafrance et Steve Tremblay (finances); Thérèse Lacasse et Mary Guy-Shea (personnel); Cécile Desforges (adjointe au directeur exécutif); Marie Dionne (administration); Anna Bevilacqua (dossiers); et Michelle Bélanger, Roch Langlois, Michel Lauzon, Jean Mathieu, David McKay et Pierrette McMurtie (personnel de soutien); ainsi que Denise Miquelon et Christiane Séguin (bureau de Montréal).

Nous devons des remerciements spéciaux à Marlène Girard, adjointe au président, qui a grandement contribué au succès de notre tâche en supervisant les aspects logistiques du travail de la Commission, au milieu des horaires chargés du président et des commissaires.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à ma secrétaire, Liette Simard, dont le sens aigu de la gestion et la patience exemplaire ont réussi à contenir le côté désordonné de mon style de travail, propre à tant d'universitaires. Elle a également assuré la coordination administrative de la révision des dernières versions des volumes 1 et 2 du Rapport final de la Commission. Je dois beaucoup à ses efforts et à son aide inlassable.

Finalement, au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier le président de la Commission, Pierre Lortie, les membres Pierre Fortier, Robert Gabor, William Knight et Lucie Pépin, et les ex-membres Elwood Cowley et le sénateur Donald Oliver. Ce fut un honneur de travailler auprès de personnes aussi éminentes et éclairées, dont les connaissances et l'expérience nous ont

tellement apporté. Nous tenons en particulier à souligner l'esprit créateur, la rigueur intellectuelle et l'énergie du président, qualités qu'il a su insuffler à toute l'équipe. Sa direction exceptionnelle, qui nous incitait sans cesse à l'excellence, restera longtemps une source d'inspiration pour chacun de nous.

Le directeur de la recherche,

Peter Aucoin

PRÉFACE

IL Y A 25 ANS, le Comité sur les dépenses électorales, connu sous le nom de comité Barbeau, déposait son rapport au terme d'un examen approfondi du coût des campagnes électorales, du mode de financement des partis et de questions connexes. Ses conclusions servirent d'assises à la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, considérée alors comme offrant le cadre de réglementation le plus complet sur le financement des partis et des élections au Canada. La réforme de 1974 introduisait trois éléments fondamentaux : le plafonnement des dépenses électorales des partis politiques enregistrés et des candidats et candidates; la divulgation des revenus et dépenses, tant pour les premiers que pour les seconds; et enfin le financement public grâce au remboursement postélectoral de certaines dépenses des partis et des candidats, et l'introduction d'un régime de crédits d'impôt au titre des dons consentis à l'un ou l'autre de ces intervenants politiques.

Demeuré relativement intact à la suite des modifications de 1977 et de 1983, le cadre général de réglementation n'en a pas moins été ébranlé par l'évolution politique des quinze dernières années. D'aucuns ont réclamé qu'on réévalue ses mécanismes et son efficacité, voire même les objectifs qui avaient présidé à sa genèse, en 1974. Bon nombre d'éléments nouveaux ont provoqué cette remise en question : la transformation des méthodes de gestion des partis et des campagnes, l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée en 1982, l'ingérence des groupes d'intérêt dans le processus électoral et l'évolution de la réglementation provinciale du financement politique.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a reçu le mandat d'examiner, entre autres, « les pratiques, les procédures [...] qui devraient régir [...] le financement des partis politiques et des campagnes des candidats [...] et notamment [...] les moyens par lesquels les partis politiques devraient être financés, leurs sources de financement, les limites à ce genre de financement et les fins auxquelles ces fonds devraient ou ne devraient pas être destinés ». Pour l'aider à accomplir son mandat, la Commission a sollicité le concours de professeurs d'université, de conseillers et d'agents de recherche qui ont mené à bien un ambitieux programme de recherche visant tous les aspects du financement des partis et des élections. Les résultats de cette recherche s'étalent sur cinq volumes, dont celui-ci.

Destinées principalement à étayer les recommandations de la Commission sur un certain nombre de questions propres à son mandat, les études portant sur le financement des partis et des élections souscrivent à trois des six objectifs généraux de la réforme électorale énoncés au premier chapitre du volume 1 du Rapport : assurer le caractère juste et équitable du processus électoral; affermir la primauté des partis dans le système politique canadien; et renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. Tous les sujets reliés à ces grands principes sont examinés en détail, que ce soit en relevant l'expérience vécue au Canada et à l'étranger ou en explorant diverses avenues de réforme. Les auteurs abordent ainsi des questions de fond telles que l'influence de l'argent en politique, la transparence du mode de financement politique, le degré de financement public souhaitable, et enfin l'élargissement du financement des partis, des candidats et du processus électoral, y compris les étapes de mise en candidature.

Avant d'envisager toute réforme du système actuel, la Commission s'est penchée sur la situation qui prévaut dans les provinces canadiennes (voir le volume 3 de la présente collection d'études de la Commission) et dans d'autres démocraties. Le présent volume regroupe quatre études sur le financement politique et sa réglementation, aux États-Unis et en Europe occidentale. D'autres études comparatives ont été effectuées par les agents de recherche de la Commission; quatre documents (concernant la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest et l'Australie) seront publiés dans le cadre des *Documents de travail* de la Commission.

Le présent volume s'ouvre sur l'étude d'Herbert E. Alexander, « Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme », dans laquelle il retrace l'évolution de la structure américaine de réglementation fédérale depuis le début des années 70. L'auteur constate le caractère hybride de cette structure : face à une réglementation rigoureuse des campagnes présidentielles, comportant une limitation des dépenses et l'octroi de deniers publics, se trouve un régime beaucoup plus souple pour les élections au Congrès, où règne, selon le professeur Alexander, « l'équivalent politique de la libre concurrence », si ce n'est des exigences de divulgation et de limitation des dons. L'auteur fait d'abord le point sur les grandes questions pertinentes débattues aux États-Unis, et passe en revue diverses propositions de réforme législative avant d'analyser le type de réglementation relativement complète adoptée par le New Jersey, le Minnesota et la ville de New York.

Dans l'étude intitulée « Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada », Robert E. Mutch remonte au début du siècle pour suivre l'évolution des dispositions législatives pertinentes dans les deux pays, à l'échelle fédérale. Les scandales, dit-il, ont souvent été le catalyseur le plus puissant des réformes dans ce domaine, et certains scandales américains ont même exercé une influence sur les législateurs canadiens. En conclusion, l'auteur analyse l'incidence de jugements rendus dans les deux pays, notamment des arrêts *Buckley* et *Coalition nationale des citoyens*.

Dans « Innovation et équité — Les répercussions du financement public », Jane Jenson s'inspire de l'expérience de pays de l'Europe occidentale pour développer une critique du financement public des partis fédéraux et des candidats et candidates au Canada. À son avis, le système canadien nuit au pluralisme des idées car le mode d'enregistrement des partis et les seuils d'accès aux deniers publics récompensent plus la capacité à rassembler et à dépenser des fonds que le mérite attribué aux suffrages récoltés; de même, elle lui reproche d'être excessivement axé sur « l'instant électoral ». Elle propose plusieurs options visant à rehausser l'équité du système et à renforcer les partis politiques, ceux-ci devant être à son avis « un intermédiaire capital entre le citoyen et l'État ».

Dans « Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne », Michael Pinto-Duschinsky décrit l'origine et l'activité des *stiftungen*, indépendantes sur le plan juridique mais reliées, en pratique, à l'un des partis politiques présents au *Bundestag*. Élément majeur du financement public du régime politique, le financement étatique des fondations allemandes représente actuellement 97 % de leurs recettes. Selon l'auteur, les fondations ont été relativement efficaces pour promouvoir la participation et l'adhésion aux partis, pour soutenir la recherche et la direction des partis, et pour garantir une certaine équité. Il n'empêche que le rôle des fondations comme éléments du cadre global de financement des activités politiques en Allemagne fait parfois l'objet de critiques.

La Commission désire exprimer sa profonde gratitude aux chercheurs et chercheures qui ont étudié les questions en jeu. Par leur dévouement et leur sens professionnel, par leur compréhension des enjeux de la Commission et leur souci de respecter les délais impartis, tous ont apporté une contribution inestimable au programme de recherche. Plusieurs ont accepté d'exposer les grandes lignes de leurs travaux aux colloques et réunions de la Commission, ce dont nous leur sommes reconnaissants, tout comme de la patience dont ils ont fait

preuve en répondant aux multiples questions soulevées en ces occasions ou au cours de la rédaction du rapport de la Commission. Je tiens enfin à adresser mes remerciements personnels à Peter Aucoin, dont les nombreux conseils et suggestions m'ont été fort précieux tout au long des étapes de planification et de préparation des études en vue de leur publication.

Les publications de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis attestent l'importance capitale qu'a revêtu à ses yeux le programme de recherche. Que ces études permettent d'éclairer le débat que susciteront les recommandations de la Commission et aident à ébaucher une réglementation moderne, susceptible d'aviver la démocratie électorale canadienne, demeure notre vœu le plus cher.

Le coordonnateur principal de recherche,

F. Leslie Seidle

LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS

1

RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT ÉLECTORAL AUX ÉTATS-UNIS ET PROPOSITIONS DE RÉFORME

Herbert E. Alexander

DEPUIS UNE GÉNÉRATION, l'intégrité du processus électoral est remise en question aux États-Unis et au Canada. Il en est résulté, dans chaque pays, des efforts simultanés pour réglementer le financement des systèmes électoraux.

Ces efforts ont été, dans les deux cas, étroitement associés à des scandales, mais liés aussi à la crainte que la nature de plus en plus télévisuelle des campagnes n'exclue de l'arène politique les candidats et candidates ou les partis moins fortunés. Cette situation a amené les États-Unis et le Canada à adopter d'importantes lois sur le financement des campagnes électorales pendant les années 70. Le Congrès des États-Unis a en effet adopté pas moins de cinq lois majeures en ce domaine durant cette décennie, tandis que le Parlement du Canada approuvait en 1974 la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui allait entraîner des changements fondamentaux.

Encore aujourd'hui, les États-Unis et le Canada envisagent de revoir en profondeur leurs lois régissant les campagnes électorales, après avoir constaté qu'elles ont eu des conséquences inattendues et involontaires sur leurs systèmes électoraux respectifs.

Il faut souligner toutefois que, malgré ces points communs, les expériences américaine et canadienne en matière de réforme électorale ne sont pas interchangeables. Cela tient à plusieurs raisons, mais surtout au fait qu'aux États-Unis, la politique n'est pas axée sur les partis, comme c'est le cas au Canada. En fait, les réformes américaines des années 70 ont eu pour effet d'affaiblir le pouvoir des partis politiques

— à un point tel que certains critiques y voient l'origine de la politique de groupes d'intérêt aujourd'hui omniprésente au niveau tant du fédéral que des États.

Tout comme en Grande-Bretagne, le système parlementaire canadien se caractérise par la présence de partis dotés d'une structure hautement centralisée, où les importantes fonctions de coordination et de distribution des fonds pendant les élections sont en grande partie assurées par les comités de parti. La politique américaine, au contraire, est centrée sur les candidats et candidates, et non sur les partis. Les contributions sont le plus souvent versées aux candidats eux-mêmes et à leurs comités électoraux personnels, de sorte que les partis doivent rivaliser avec les candidats sur le plan du financement. Les stratégies et les tactiques électorales, surtout depuis l'avènement de la radio et de la télévision, mettent l'accent sur la personnalité du candidat; dans de nombreux cas, l'identité du parti est reléguée au second plan, voire complètement passée sous silence.

Avant de procéder à l'étude du système de financement des activités politiques aux États-Unis, il faut aussi retenir que le Congrès n'a été qu'un des nombreux acteurs ayant contribué à façonner le système, car si c'est bien le Congrès qui a rédigé les lois et les présidents qui les ont signées, leur mise en œuvre a été, elle, dictée par les interprétations que leur ont données les organismes de réglementation et les tribunaux, sans parler des avocats et des agents électoraux rusés, toujours à l'affût de nouveaux moyens de contourner la loi ou de l'interpréter en leur faveur.

Par exemple, le Congrès a assoupli en 1974 les restrictions concernant la formation des comités d'action politique (les Political Action Committees ou PACs), mais c'est un avis de la Federal Election Commission émis en 1975 qui a entraîné une progression dramatique du nombre de PACs corporatifs. La multiplication de ces groupes controversés allait encore s'accélérer en 1976, lorsque la Cour suprême des États-Unis décrétait que le plafonnement obligatoire des dépenses pendant les élections au Congrès violait le Premier amendement de la Constitution des États-Unis[1]. C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui, les efforts de réforme visent en grande partie à corriger la dépendance de plus en plus grande à l'égard des PACs pour le financement des élections au Congrès.

La contestation systématique des paramètres juridiques du financement des élections aux États-Unis a débouché sur un système de réglementation que l'on pourrait qualifier d'hybride. Il y a, d'une part, la structure des campagnes à la présidence, un système hautement réglementé en vertu duquel les candidats et candidates bénéficient d'un

financement public important et acceptent, en contrepartie, de plafonner volontairement leurs dépenses et de limiter le recours à leur fortune personnelle. D'autre part, il y a le régime des élections au Congrès, où les candidats — comme dans le système des élections présidentielles — doivent divulguer les contributions reçues et les dépenses engagées, et respecter les limites concernant les contributions provenant de particuliers, de PACs et de partis politiques. Au-delà de ces restrictions, cependant, les élections au Congrès sont soumises aux règles de la libre entreprise, par suite de la décision de la Cour suprême en 1976 et aussi parce que le Congrès refuse de légiférer sur le financement public et le plafonnement des dépenses pour les élections au Sénat et à la Chambre des représentants.

La réglementation des campagnes à la présidence et au Congrès n'étant pas la même, les problèmes se posent bien sûr très différemment dans chaque système. Aussi les réformateurs et leurs alliés législatifs ont-ils cherché à rapprocher les deux structures de réglementation, en voulant faire adopter une loi sur le financement public et imposer des restrictions de nature constitutionnelle à l'égard des campagnes au Congrès. La présente étude porte essentiellement sur les problèmes qui gênent le fonctionnement des lois américaines régissant le financement des campagnes électorales, ainsi que sur les remèdes proposés.

Avant d'aborder ce sujet, il faut toutefois retracer le cheminement qui a mené à la situation actuelle, d'où le bref historique qui suit.

HISTORIQUE

Les lois qui régissent les élections fédérales ont connu, au cours des années 70, les changements les plus spectaculaires depuis l'ère progressiste, il y a plus de 60 ans. Comme on l'a vu en introduction, le Congrès a adopté durant ce laps de temps cinq lois majeures sur le financement des campagnes électorales : la *Federal Election Campaign Act (FECA)* de 1971, les amendements de 1974, 1976 et 1979 à cette loi et la *Revenue Act* de 1971. Ce regain d'activités est souvent associé au scandale du Watergate du début des années 70, mais il faut souligner que deux de ces lois — la *FECA*, une loi fondamentale, et la *Revenue Act* — ont été adoptées par le Congrès plus de six mois avant les événements, survenus au milieu de 1972, qui ont conduit à ce scandale.

Le prologue : 1925–1971

La *FECA* remplaçait une loi qui était en vigueur depuis plus de 45 ans, la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925. Cette loi, adoptée en réponse au scandale du « Teapot Dome » du début des années 20, était elle-même une codification de plusieurs lois sur la réforme des

campagnes électorales qui avaient été adoptées pendant la période de 1907 à 1911, à l'apogée de l'ère progressiste.

Quelles qu'aient été les intentions de ses auteurs, la *Federal Corrupt Practices Act* s'est surtout fait remarquer par son inefficacité durant les années qui ont suivi sa promulgation. La Loi fixait, pour les dépenses des campagnes au Congrès, des limites si faibles, au mépris de la réalité, qu'elles étaient tout simplement ignorées par les autorités fédérales aussi bien que par les candidats et candidates. Elle exigeait également des candidats au Congrès qu'ils divulguent leurs dépenses électorales (la Loi ne couvrait pas les candidats à la présidence). Cependant, elle était à ce point imprécise dans son libellé que de nombreux candidats l'ont interprétée de manière à ne divulguer que leurs dépenses personnelles, donc, une fraction seulement de leurs dépenses électorales réelles.

En 1940, le Congrès adoptait la loi dite *Hatch Act*, qui venait compléter la *Federal Corrupt Practices Act* grâce à une disposition limitant à 5 000 $ par année les contributions faites par des particuliers à un candidat ou à un comité de campagne au niveau fédéral. Cela n'a guère eu d'effet sur les gros donateurs : il suffisait en effet qu'un candidat mette sur pied de nombreux comités de campagne pour permettre à un donateur fortuné de verser 5 000 $ à chacun d'eux.

Les pressions pour changer ce système farci d'échappatoires ont commencé après la Seconde Guerre mondiale, et se sont véritablement intensifiées lorsque John F. Kennedy nomma à la fin de 1961 la President's Commission on Campaign Costs (President's Commission 1962). En mai 1966, le successeur de J.F. Kennedy, Lyndon B. Johnson, demandait au Congrès d'adopter une réforme globale du financement des campagnes électorales — en partie, disait-il, pour faire taire les critiques au Congrès voulant que les donateurs et donatrices du Parti démocrate bénéficient de contrats fédéraux lucratifs.

> Malgré la hausse spectaculaire des dépenses électorales, nous n'avons rien fait qui permette à l'homme capable mais peu fortuné d'occuper un poste électif sans devoir sa loyauté à de riches partisans. Nous avons des lois sur le financement des campagnes électorales. Mais elles sont inefficaces [...]. Elles contiennent davantage d'échappatoires que de contraintes. Elles ne demandent qu'à être déjouées et contournées. Il faut les réviser[2].

Il fallut cependant cinq autres années avant que la réforme du financement des campagnes électorales ne devienne loi. Approuvée

par le Congrès en 1966 — et tardivement appuyée par Lyndon B. Johnson — elle a été suspendue un an plus tard par le Sénat en raison des désaccords sur son application.

La Federal Election Campaign Act de 1971

Dans l'histoire du Canada comme dans celle des États-Unis, les lois sur la réforme des campagnes électorales ont presque toujours été adoptées à la suite d'un scandale. Patrick Boyer, un député canadien, faisait remarquer récemment que les scandales ont généralement été à l'origine des réformes électorales au Canada, qu'il s'agisse du scandale du Pacifique, de la grève générale de Winnipeg ou de la crise du Front de libération du Québec (Groupe canadien des études parlementaires 1990, 2). Il en a été de même aux États-Unis, où les lois sur la réforme électorale adoptées au début du XX^{e} siècle étaient en filiation directe avec les excès du Gilded Age et l'affaire du Teapot Dome; les amendements du milieu des années 70 à la *FECA* ont découlé du scandale du Watergate.

Il y a, dans ce bilan historique, quelques exceptions, notamment l'adoption en 1971 de la première *FECA*. En effet, ce n'est pas au scandale que l'on doit l'origine de cette loi, mais plutôt à la crainte de voir les coûts de plus en plus élevés des campagnes électorales constituer un obstacle infranchissable pour de nombreux candidats. Selon des données compilées par la Federal Communications Commission, les montants consacrés à de la publicité sur les ondes de la télévision et de la radio par les candidats et candidates politiques aux États-Unis ont augmenté de 150 % entre 1956 et 1964. En 1970, c'est-à-dire un an avant l'adoption de la *FECA*, une étude du National Committee for an Effective Congress révélait que dans les sept plus grands États où des élections sénatoriales se tenaient, 11 des 15 candidats étaient des millionnaires[3].

Ironiquement, la *FECA* devait avoir peu d'effet, sinon aucun, sur le contrôle des dépenses électorales. Une disposition limitait à 10 cents par électeur et électrice les dépenses que les candidats et candidates à des charges fédérales pouvaient engager aux titres des « moyens de communications ». En 1974, cette disposition a été remplacée par une série plus complète de limites, qui ont elles-mêmes été déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême des États-Unis en 1976 (voir ci-après la section portant sur la décision *Buckley c. Valeo*).

Cependant, d'autres dispositions de la *FECA* ont, au cours des deux dernières décennies, grandement éclairé le mode de fonctionnement des campagnes électorales aux États-Unis. La Loi établissait un cadre pour la divulgation exhaustive des dépenses des candidats et

candidates à la présidence et au Congrès, et créait un précédent que les assemblées législatives des États à travers le pays allaient prendre comme modèle. Aujourd'hui, les 50 États exigent, sous une forme ou une autre, un rapport financier des candidats aux élections à l'échelle de l'État ou aux élections à l'Assemblée législative — souvent, cela vaut aussi pour les campagnes locales.

Aux termes de la *FECA*, les comités politiques qui reçoivent ou dépensent plus de 1 000 $ doivent produire régulièrement des rapports. Cela a permis d'éliminer une échappatoire de longue date dans la *Federal Corrupt Practices Act*, en vertu de laquelle seuls les comités opérant dans deux États ou plus étaient tenus de présenter des rapports; de la sorte, les comités opérant dans un seul État pouvaient depuis longtemps éviter de divulguer les contributions reçues et les dépenses engagées.

La *FECA* exigeait aussi que les dépenses et les contributions de plus de 100 $ engagées ou reçues par des candidats ou candidates à des fonctions fédérales ou par des comités politiques soient ventilées et listées pour divulgation, y compris le nom du donateur ou de la donatrice, son adresse, sa profession, l'endroit où il fait affaire ainsi que la date et le montant de la contribution (des amendements apportés à la *FECA* en 1979 ont porté ce seuil de 100 à 200 $). Et, encore une fois, contrairement à la *Federal Corrupt Practices Act*, les dispositions relatives à la divulgation dans la nouvelle loi couvraient aussi bien les primaires que les élections nationales.

Enfin, la *FECA* établissait fermement le principe de la divulgation préélectorale et postélectorale au niveau fédéral. À l'heure actuelle, la *FECA* (il y a eu en 1979 de légers amendements à la Loi de 1971) oblige les candidats et candidates au Congrès à présenter des rapports trimestriels pendant une année électorale et des rapports semestriels pendant les autres années.

En outre, les candidats et candidates à des charges électives doivent présenter des rapports douze jours avant les primaires et les élections nationales, et faire état des contributions de 1 000 $ ou plus quarante-huit heures avant l'ouverture des bureaux de scrutin. Comme les aspirants et aspirantes au Congrès, les candidats à la présidence doivent présenter des rapports semestriels, excepté pendant l'année d'élection à la présidence, où ils doivent présenter des rapports mensuels s'ils ont amassé plus de 100 000 $. (Cela diffère naturellement beaucoup du système parlementaire canadien, où les élections ne se tiennent pas à date fixe et où les campagnes sont brèves, autant d'obstacles à la divulgation préélectorale des contributions et des dépenses.)

La version sénatoriale de la Loi de 1971 proposait, aux fins de la collecte et du suivi des renseignements financiers requis, la création d'une commission indépendante qui aurait été chargée d'administrer et de faire appliquer la loi. Cette proposition fut cependant bloquée par la Chambre des représentants, et il allait s'écouler encore trois ans avant que le Congrès ne mette une telle commission sur pied.

Cet épisode illustre la divergence d'opinions entre le Sénat et la Chambre sur la réforme du financement électoral, divergence qui persiste à ce jour. C'est là un clivage qui transcende les liens partisans. De nombreux membres de la Chambre représentent des districts relativement homogènes, où leur siège est « assuré »; ils se méfient donc de tout ce qui pourrait perturber le statu quo électoral. D'autre part, les membres du Sénat — nombre d'entre eux représentant de grands États différents — sont davantage habitués aux élections où la concurrence est vive, et craignent généralement moins toute mesure susceptible d'améliorer les chances des candidats et candidates politiques.

La *FECA* est entrée en vigueur le 7 avril 1972, après avoir été signée le 7 février précédent par le président Richard M. Nixon. Ironiquement, cette loi allait jouer un rôle majeur dans l'affaire du Watergate, qui a mené à la démission de M. Nixon deux ans et demi plus tard.

La Revenue Act de 1971

Le président Richard Nixon a également signé la *Revenue Act* de 1971, après avoir obtenu du Congrès qu'il reporte après les élections de 1972 la question du financement public des élections présidentielles. Cela a permis à Nixon, qui briguait un second mandat, de se soustraire au système du financement public.

La *Revenue Act* de 1971 tire ses origines de la *Long Act* de 1966 (nommée ainsi d'après le sénateur Russell B. Long, démocrate de la Louisiane), dont la mise en œuvre avait été bloquée par le Sénat en 1967. La Loi de 1971 reprenait la *Long Act* en ce qu'elle instituait un fonds pour les campagnes à la présidence (Presidential Election Campaign Fund) alimenté par des prélèvements directs de 1 $ au titre des impôts fédéraux. Mais elle différait également de la *Long Act* en stipulant que les fonds ainsi recueillis seraient remis directement aux candidats et candidates à la présidence plutôt qu'acheminés par l'intermédiaire des partis. Plusieurs législateurs ont critiqué cette disposition, craignant qu'elle ne donne trop de pouvoir à la présidence des partis[4].

Le prélèvement au titre des impôts est une caractéristique des déclarations de revenus au niveau fédéral depuis 1972. Quiconque

devant rembourser au moins 1 $ au titre de l'impôt peut demander que cette somme (2 $ dans le cas des déclarations conjointes) soit versée dans le fonds pour les campagnes à la présidence. (Voir la section « Les campagnes à la présidence » dans la partie « Les problèmes des années 80 » pour une analyse du déclin de la participation des contribuables au fonds susmentionné.)

La *Revenue Act* de 1971 prévoyait également un crédit d'impôt et des déductions du revenu imposable pour encourager les contributions aux activités politiques. Toutefois, ces incitatifs ont été de courte durée. La déduction a été augmentée en 1974 de 50 à 100 $ (200 $ dans le cas des déclarations conjointes), mais fut abolie par la *Revenue Act* de 1978. Entretemps, le crédit d'impôt pour la moitié du montant des contributions, jusqu'à concurrence de 12,50 $, fut porté à 25 $ (50 $ dans le cas des déclarations conjointes) en 1974, puis à 50 $ (100 $ dans le cas des déclarations conjointes) en 1978, pour compenser l'abrogation de la déduction du revenu imposable. Cependant, ce crédit d'impôt a lui-même été aboli lorsque le Congrès a remanié en profondeur le système des impôts fédéraux en 1986. Il y a eu depuis de nombreuses demandes visant à rétablir ce crédit d'impôt, afin d'encourager la participation des petits donateurs privés, tout comme le système canadien cherche à le faire en accordant des déductions d'impôt pour les contributions de moins de 500 $ CAN.

Les amendements de 1974 à la FECA

Le scandale du Watergate a été à l'origine des amendements apportés en 1974 à la *FECA*. Il s'agissait des modifications les plus spectaculaires traitant des liens entre le pouvoir monétaire et le pouvoir politique depuis la création de la République des États-Unis d'Amérique presque 200 ans plus tôt. La Loi de 1974 continue d'avoir une grande incidence sur la façon dont sont menées aujourd'hui les campagnes électorales fédérales.

En juillet 1973, le Sénat adoptait un projet de loi qui plafonnait les dépenses électorales, limitait les contributions particulières et instituait une commission électorale indépendante. Mais, encore une fois, cette mesure fut bloquée par la Chambre des représentants.

Au printemps de 1974, après avoir mis un terme à l'obstruction systématique des démocrates du Sud et des républicains conservateurs, le Sénat adoptait un deuxième projet de réforme qui reprenait les mesures de 1973 et prévoyait le financement public pour les élections au Congrès aussi bien qu'à la présidence. Enfin, quelques heures à peine avant que Richard Nixon n'annonce sa démission le 8 août 1974, la Chambre adoptait massivement la Loi portant sur la réforme des

campagnes électorales. Celle-ci différait cependant nettement du projet de loi sénatorial, en ce qu'elle ne prévoyait un financement public que pour les élections à la présidence. Après une confrontation, souvent amère, qui dura pendant des semaines entre les négociateurs de la Chambre et ceux du Sénat, celui-ci céda et le projet de loi final, signé par le président Gerald R. Ford le 15 octobre 1974, ne prévoyait un financement public que pour les élections à la présidence.

Cependant, les amendements de 1974 à la *FECA* élargissaient considérablement les dispositions de la *Revenue Act* de 1971, en vertu de laquelle les candidats et candidates à la présidence ne pouvaient recevoir des subventions que durant les élections nationales. Les amendements de 1974 prévoyaient en effet des montants compensatoires provenant du Trésor public pour faire contrepartie aux contributions privées modestes versées durant les périodes de préinvestiture, des subventions forfaitaires aux partis politiques pour leurs conventions nationales d'investiture et d'importantes subventions aux candidats officiels des principaux partis à la présidence, de manière à accorder un véritable financement public pour les campagnes électorales nationales. Cette structure imposait également un plafond aux dépenses des candidats à la présidence pendant les périodes précédant et suivant l'investiture. Curieusement, le système canadien de plafonnement des dépenses et de financement public des partis politiques a été adopté la même année (voir, dans la partie suivante, la section « Les campagnes à la présidence » pour une description de la structure du financement public aux États-Unis).

Le système de financement des élections présidentielles, qui a servi durant les quatre élections tenues depuis 1976, est l'une des trois grandes dispositions encore en vigueur qui découlent des amendements de 1974 à la *FECA*. Un organisme de réglementation indépendant, la Federal Election Commission (FEC), a été formé pour recevoir les rapports de divulgation, administrer le financement public et faire respecter les lois électorales. Mais, dès le départ, certains membres du Congrès ont nettement voulu limiter l'indépendance de la commission lorsqu'il s'est agi de réglementer les élections au Congrès. La FEC était, à l'origine, ainsi structurée que 4 de ses 6 membres étaient nommés par la Chambre et le Sénat. Lorsque ce système fut rejeté par la Cour suprême (voir ci-après la section « Buckley c. Valeo : la réforme électorale et la Constitution »), le Congrès répliqua en limitant encore plus les pouvoirs de la FEC.

Une autre importante disposition de la Loi de 1974 encore en vigueur réduisait de manière draconienne le rôle des grands donateurs qui, depuis longtemps, dominaient la scène politique américaine. En

effet, par opposition aux millions de dollars versés par des riches tel le magnat de l'assurance Clement Stone et aux centaines de milliers de dollars versés par l'héritier de General Motors, Stewart Mott, pendant la campagne de 1972, les particuliers ne pouvaient donner plus de 1 000 $ par élection aux candidats et candidates à la présidence ou au Congrès. En outre, les particuliers ne pouvaient dépasser un plafond global annuel de 25 000 $ au titre des contributions versées à tous les candidats et comités fédéraux (voir le tableau 1.1).

Si les amendements de 1974 à la *FECA* ont eu pour effet de tarir une importante source de fonds électoraux, ils en ont par contre créé une autre : les comités d'action politique (Political Action Committees ou PACs). La Loi de 1974 montre à quel point les réformes électorales peuvent avoir des conséquences imprévues. En effet, étant donné la nature pluraliste et dynamique du système politique américain, tout effort visant à corriger les problèmes de ce système en amène invariablement d'autres. Comme on l'a vu plus haut, les PACs ont permis d'intensifier le rôle des groupes d'intérêt spéciaux dans le processus politique et sont devenus, de ce fait, aussi controversés que les « riches donateurs » particuliers d'antan; toutefois, l'institutionnalisation des contributions recueillies grâce aux systèmes de sollicitation des PACs et des PACs spécialement rattachés à des groupes de pression ajoute au problème des dimensions inconnues à l'époque des seuls grands donateurs.

Les PACs avaient une existence légale avant l'adoption de la Loi de 1974. Mais, ils étaient surtout utilisés par les syndicats, qui recueillaient des contributions politiques volontaires de leurs membres et les acheminaient à leurs candidats favoris. Si la *FECA* de 1971 a légitimé les PACs, ce sont les amendements de 1974 qui ont été à l'origine du foisonnement des PACs corporatifs. Dans ces amendements, le Congrès abrogeait les dispositions de la *Hatch Act* de 1939–1940 qui interdisaient aux sociétés et aux syndicats détenteurs de contrats fédéraux de former des PACs.

Ironiquement, ce sont les organisations syndicales qui ont pris la tête du lobby en faveur de l'abrogation. En effet, les syndicats qui avaient des contrats gouvernementaux pour la formation des travailleurs et travailleuses craignaient, si la Loi n'était pas modifiée, de devoir abolir leurs PACs. Mais la conséquence de loin la plus importante a été de permettre à de nombreuses sociétés ayant d'importants contrats de la défense d'établir des PACs, ce qu'elles ont fait depuis.

Au moment de l'adoption des amendements à la *FECA* en 1974, la question des PACs a reçu beaucoup moins d'attention que la série de limites obligatoires aux dépenses pendant les élections au Congrès.

Ces limites n'ont jamais pris effet, puisqu'elles allaient être éliminées un an plus tard environ, par une décision de la Cour suprême qui a fait époque.

Tableau 1.1
Plafonnement des contributions
(en dollars)

Provenance des contributions	Candidat ou comité autorisé destinataire	Au comité national du parti[a] par année civile	À tout autre comité par année civile	Total des contributions par année civile[b]
Particulier	1 000 par élection[c]	20 000	5 000	25 000
Comité multicandidat[d]	5 000 par élection	15 000	5 000	aucune limite
Comité de parti	1 000 ou 5 000[e] par élection	aucune limite	5 000	aucune limite
Comité[f] républicain ou démocrate pour la campagne au Sénat ou comité national, ou combinaison des deux	17 500 aux candidats au Sénat, par année civile au cours de laquelle le candidat brigue le poste	s.o.	s.o.	s.o.
Autre comité ou groupe[g]	1 000 par élection	20 000	5 000	aucune limite

Source : Federal Election Commission.

[a] Aux fins de cette limite, sont considérés comme un comité national du parti : un comité national du parti, les comités pour la campagne sénatoriale et les comités nationaux pour les élections au Congrès, pourvu qu'il n'y ait pas autorisation de l'un ou l'autre des candidats.

[b] L'année civile court du 1er janvier au 31 décembre. Les contributions particulières versées ou promises et qui ont pour effet de favoriser l'élection d'un candidat clairement identifié sont considérées comme si elles avaient été faites durant l'année où se tient l'élection.

[c] Chacune des élections suivantes est considérée comme une élection distincte : élections primaires, élections générales, élections avec deuxième tour, élections spéciales et caucus ou conventions de partis qui ont le pouvoir de choisir le candidat.

[d] On entend par comité multicandidat tout comité ayant plus de 50 donateurs et donatrices, qui est inscrit depuis au moins six mois et qui, à l'exception des comités de parti à l'échelon de l'État, a versé ses contributions à au moins cinq candidats au fédéral.

[e] La limite varie selon que le comité du parti est ou non un comité multicandidat.

[f] Les comités républicains et démocrates pour les campagnes sénatoriales sont assujettis à toutes les autres limites applicables aux comités multicandidats.

[g] On entend par groupe une organisation, un partenariat ou un groupe de personnes.

s.o. : sans objet.

Buckley c. Valeo : la réforme électorale et la Constitution

En janvier 1975, quelques jours après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de 1974, une action était intentée contestant la Loi au motif qu'elle violait plusieurs droits garantis par le Premier amendement de la Constitution des États-Unis[5]. Le 30 janvier 1976, soit un peu plus d'un an après le dépôt de cette action, la Cour suprême renversait une décision de la Cour d'appel et décrétait que plusieurs articles importants des amendements de 1974 à la *FECA* étaient inconstitutionnels (*Buckley* 1976). Cette décision allait avoir d'importantes répercussions sur la réglementation non seulement des élections fédérales, mais également des élections locales et de celles à l'échelle des États.

Dans la cause *Buckley c. Valeo* (1976), la Cour n'avait pas la tâche facile : elle devait trouver un juste équilibre entre, d'une part, la liberté de parole et d'association protégée par le Premier amendement et d'autre part, le pouvoir indiscutable de la législature d'adopter des lois pour protéger l'intégrité du système électoral. La question fondamentale fut posée par le juge Potter Stewart pendant les plaidoiries : l'argent a-t-il valeur de parole, et la parole valeur d'argent ? Ou, en d'autres termes, l'argent dépensé pour communiquer un message équivaut-il au message lui-même, étant donné les dépenses nécessaires pour acheter du temps d'antenne ou de l'espace publicitaire dans les journaux afin de rejoindre de vastes auditoires ?

La majorité des juges ont répondu à cette question par l'affirmative, décrétant que le plafonnement des dépenses constituait, au regard de la liberté de parole, une contrainte « substantielle » susceptible d'empêcher un candidat ou une candidate de « recourir à fond aux modes de communication les plus efficaces ». En conséquence, la Cour suprême a rejeté, en les qualifiant d'inconstitutionnelles, les limites imposées au titre des campagnes à la présidence et au Congrès par la Loi de 1974. Le même sort était réservé aux restrictions sur le montant qu'un candidat pouvait dépenser à même sa fortune personnelle. (La *FECA* de 1971 limitait les candidats à la présidence et à la vice-présidence à des contributions de 50 000 $ venant de leur fortune personnelle ou de celle de leur famille immédiate; dans le cas des candidats au Sénat et à la Chambre, le seuil était de 35 000 $ et de 25 000 $ respectivement.)

Cependant, la Cour assortissait sa décision d'une exception notable : lorsqu'un candidat ou une candidate acceptait volontairement un financement public, le gouvernement pouvait l'obliger à respecter les limites et autres restrictions relatives aux dépenses pendant la campagne. Cela a eu pour effet de préserver la structure du financement des élections présidentielles esquissée dans les amendements de 1974 à la

FECA; au cours des quatre dernières élections présidentielles, tous les principaux candidats, sauf un, ont accepté un financement public et ont respecté les limites prescrites. Mais l'arrêt *Buckley* (1976) invalidait les plafonds fixés pour les dépenses pendant les élections au Congrès, parce que la Loi de 1974 ne prévoyait pas le financement public comme moyen d'inciter les candidats aux élections législatives à respecter volontairement les limites fixées.

S'ils ont éliminé le plafonnement obligatoire des dépenses, les juges ont cependant statué que l'autre grand élément de base des amendements de 1974 à la *FECA* — le plafonnement des contributions — était constitutionnel. La Cour a en effet décrété que ce plafonnement ne représentait qu'une restriction marginale aux droits d'un donateur ou d'une donatrice aux termes du Premier amendement, au motif que les activités de communication d'un donateur n'augmentaient pas de façon perceptible avec l'importance de sa contribution. En l'occurrence, la Cour a statué que les considérations au titre du Premier amendement ne faisaient pas le poids devant l'influence possible des grands donateurs sur les positions d'un candidat ou d'une candidate, influence qui pourrait donner lieu à des tentatives de corruption, réelles ou apparentes, une fois le candidat élu.

Enfin, la Cour suprême, tout en maintenant le principe d'une commission de réglementation bipartisane pour administrer les lois sur le financement des élections, déterminait que la procédure de nomination à la nouvelle FEC était inconstitutionnelle. La Cour était en effet d'avis que les amendements de 1974 à la *FECA* voulant que 4 des 6 membres de la commission soient nommés par le Congrès constituaient une tentative du pouvoir législatif d'exercer des pouvoirs réservés à la présidence. La nécessité pour le Congrès de reconstituer la FEC en tenant compte des objections de la Cour a ouvert la voie au troisième débat en cinq ans sur la Loi concernant le financement des élections fédérales.

Les amendements de 1976 à la FECA

Les amendements apportés à la Loi en 1976 avaient pour but de la rendre conforme à l'arrêt *Buckley* (1976). Celui-ci, en fait, donnait au Congrès trente jours pour transformer la FEC en un organisme dont les membres seraient tous nommés par la présidence. Le président Gerald Ford était partisan d'une loi qui ne ferait que remédier aux lacunes constitutionnelles de la FEC, et il s'opposa à la réouverture par le Congrès du débat sur la réforme du financement des campagnes électorales. Il n'eut cependant pas gain de cause, puisque le Congrès entreprit de revoir en profondeur les pouvoirs de la FEC. Il s'ensuivit

une confrontation hautement partisane concernant les PACs, car les syndicats, alarmés par une décision de la FEC favorable à la croissance des PACs corporatifs, cherchèrent à limiter la capacité de ces comités à collecter des fonds.

La FEC, officiellement créée en avril 1975, devait centraliser les fonctions d'administration et d'application de la loi, qui étaient divisées entre trois bureaux du Congrès aux termes de la *FECA* de 1971. Dès le départ, il y avait une possibilité évidente de conflit entre les liens des nouveaux commissaires avec le Capitole et leur devoir d'impartialité dans le traitement des questions financières électorales mettant en cause le Congrès : en vertu de la procédure que la Cour suprême allait déclarer inconstitutionnelle en 1976, 4 des 6 premières personnes nommées à la FEC étaient d'anciens membres de la Chambre des représentants.

Quoi qu'il en soit, il y eut rapidement confrontation entre certains membres puissants du Congrès et leurs ex-collègues membres de la FEC. En fait, le Congrès a rejeté les deux premiers règlements proposés par la FEC[6].

Dans l'intervalle, en novembre 1975, à peine deux mois avant l'arrêt *Buckley* (1976), la FEC émettait un avis consultatif (1975-23) dans la cause dite SunPAC. Dans une décision par 4 voix contre 2, la FEC avait décrété que le SunPAC, c'est-à-dire le comité d'action politique de la Sun Oil Co., pouvait utiliser les fonds de la société pour solliciter des contributions politiques volontaires des employés et des actionnaires. Rassuré par la FEC quant à la validité juridique des PACs corporatifs, le milieu des affaires eut tôt fait de reconnaître le potentiel de ces comités comme moyen de lutter contre les syndicats sur le plan de l'influence politique. En conséquence, le nombre de PACs corporatifs a plus que doublé dans les six mois suivant la décision SunPAC.

Les syndicats, qui avaient grossièrement sous-estimé à quel point les amendements à la *FECA* allaient profiter aux PACs corporatifs, contre-attaquèrent lorsque les amendements de 1976 furent soumis au Congrès. Rendus furieux par la décision de la FEC dans l'affaire SunPAC, les syndicats se rallièrent à une proposition du Parti démocrate en vertu de laquelle les sociétés ne pourraient solliciter des contributions pour les PACs qu'auprès des actionnaires et du « personnel exerçant des fonctions de direction ou d'administration ».

Cependant, les républicains, qui voyaient dans les PACs corporatifs un nouvel allié de taille sur les plans idéologique et financier, se portèrent aussitôt à leur défense, en faisant valoir que la proposition des démocrates ferait pencher en faveur des syndicats la balance de la partisanerie. Le président Gerald Ford donna à entendre qu'il allait user de son droit de veto si les restrictions concernant les PACs

corporatifs n'étaient pas retirées du projet de loi. Il y eut finalement un compromis : les PACs corporatifs allaient pouvoir solliciter des contributions de tous les employés de la société, par courrier, deux fois l'an. Même si cette restriction fut loin de plaire au milieu des affaires, elle se révéla plutôt inefficace devant la multiplication incessante des PACs corporatifs et des PACs formés par des associations commerciales pendant la décennie qui allait suivre.

Le débat de 1976 sur les PACs allait également enseigner, à propos de la réforme du financement électoral, une autre leçon sur ses conséquences imprévues. Les républicains voyaient dans les PACs de sociétés et d'associations commerciales des alliés naturels, mais nombre de ces PACs se révélèrent avoir une approche beaucoup plus pragmatique qu'idéologique dans leur choix de candidats et de candidates : une part considérable de leurs contributions allait être acheminée vers les démocrates dans les années qui allaient suivre. La colère des républicains ne fit qu'augmenter avec le temps, et à peine plus d'une décennie après les amendements de 1976 à la *FECA*, un président républicain et les leaders du Grand Old Party au Congrès prônaient l'abolition pure et simple des PACs. (Voir, dans la partie suivante, la section « Les campagnes au Congrès » pour une analyse de la question des PACs.)

Pour satisfaire aux objections constitutionnelles soulevées par la Cour suprême, les amendements de 1976 à la *FECA* reconstituaient la FEC en tant qu'organisme de six membres nommés par la présidence, sous réserve de confirmation par le Sénat. N'étant plus en mesure de nommer directement les commissaires, le Congrès se montra très actif pour faire ses propres recommandations partisanes au président lorsque des sièges à la commission devenaient libres. (Voir, dans la partie suivante, la section « La FEC vivement critiquée ».)

Le Congrès chercha également d'autres moyens de tenir les rênes serrées à la FEC. Par exemple, il décréta que le vote de quatre membres de la commission était nécessaire pour adopter des règlements et émettre des avis consultatifs, ainsi que pour entamer des poursuites civiles et engager des enquêtes. Or, comme la commission ne pouvait, aux termes de la Loi, comprendre plus de trois membres du même parti politique, cela eut pour effet de donner aux démocrates et aux républicains un droit de veto sur les actions de la commission. Durant les années 80, cette prescription du Congrès a conduit à trois impasses sur certaines des questions les plus controversées sur lesquelles la FEC a eu à se prononcer; dans deux cas d'importance, la commission ne passa à l'action qu'après une ordonnance de la Cour fédérale.

Les amendements de 1979 à la FECA

Au moment où les amendements de 1976 à la *FECA* prenaient force de loi, en mai de la même année, il était déjà clair que l'initiative en matière de réglementation du financement électoral n'appartenait plus aux réformateurs et à leurs alliés des médias, mais bien à ceux et celles directement touchés par les nouvelles règles du jeu, à savoir les législateurs en poste, les partis politiques et les grands groupes d'intérêt. Le président Jimmy Carter, entré en fonction en janvier 1977, chercha à faire du financement public des élections au Congrès une priorité législative majeure. Mais la proposition ne reçut la majorité ni de la Chambre, ni du Sénat pendant le mandat de M. Carter.

Un instrument législatif d'importance majeure concernant les campagnes électorales fut cependant adopté : les amendements de 1979 à la *FECA*, qui répondaient beaucoup plus aux plaintes des candidats politiques et de leurs états-majors qu'aux visions des réformateurs. Ces amendements avaient essentiellement pour but de réduire la paperasserie concernant les campagnes, en allégeant les obligations des candidats et des comités politiques en matière de rapports. Il s'agissait donc d'un relâchement de certaines des contraintes que les réformes antérieures avaient imposées aux intervenants et intervenantes du processus politique.

Il y eut, à la fin des années 70, un débat considérable au sujet des répercussions de la *FECA* chez ceux et celles qui étaient assujettis à la loi sur les campagnes fédérales. En réaction, le House Administration Committee commanda en août 1978 une étude auprès de l'Institute of Politics de l'Université Harvard. L'étude isola trois problèmes : la loi fixait des limites trop basses aux contributions individuelles, elle était trop exigeante sur le plan de la présentation des rapports pendant les campagnes et elle affaiblissait le rôle des partis politiques (Université Harvard 1979). Plusieurs des recommandations du rapport de l'étude jouèrent lorsque la commission de la procédure sénatoriale entreprit au milieu de l'année 1979 l'examen de révisions possibles à la *FECA*.

La conversion des fonds électoraux excédentaires à des fins personnelles a sans doute été au plus fort de la controverse pendant le débat sur les amendements de 1979 à la *FECA*. Le Sénat, à la différence de la Chambre, voulait interdire une telle pratique. Il y eut compromis, et le texte final de la Loi interdisait effectivement cette pratique, mais accordait une dispense à tous les membres de la Chambre en fonction au moment de l'adoption de la Loi, le 8 janvier 1980. On leur accorda la prérogative de convertir les fonds en question au moment de leur retraite.

Cette disposition, que l'on appela celle des « droits acquis », ne mit cependant pas un terme à la controverse. Tout au long des années 80, certains demandèrent l'abolition de cette clause, les médias ayant attiré l'attention sur des membres de la Chambre des représentants qui prenaient leur retraite et qui, dans certains cas, convertissaient à leurs fins personnelles des centaines de milliers de dollars de fonds électoraux. Enfin, en novembre 1989, le Congrès abrogea, dans le cadre d'un programme de hausses salariales, la clause des droits acquis à compter de janvier 1993, ce qui accordait aux membres les plus anciens de la Chambre plusieurs années pour décider s'ils allaient prendre leur retraite et utiliser à leurs fins les fonds électoraux qui, dans certains cas, dépassent le demi-million de dollars.

Certaines dispositions des amendements de 1979 à la *FECA* passèrent pratiquement inaperçues pendant le débat sur la clause des droits acquis, et elles allaient avoir des conséquences majeures et souvent controversées pendant la décennie suivante.

On avait fait grief à certaines des dispositions de la Loi d'avoir éliminé le rôle des partis d'État et des partis locaux dans les campagnes présidentielles; la Loi de 1979 allait répondre à cela en autorisant ces partis à cautionner, pour le compte de listes présidentielles, l'inscription des électeurs et électrices et la tenue de campagnes d'incitation au vote, sans limites financières. Cette disposition couvrait également le matériel électoral utilisé dans le cadre d'activités bénévoles, par exemple les listes provisoires de candidats et candidates, les modèles de bulletin de vote, les petits dépliants, et certains macarons, autocollants et brochures. La Loi autorisait aussi de brèves allusions aux candidats présidentiels sur une partie de ce matériel utilisé aux fins des partis ou des listes électorales, sans que cela ne compte dans le plafonnement des dépenses de la campagne présidentielle.

La multiplication de ces activités alimenta le débat des années 80 sur les « fonds officieux », les stratèges des campagnes présidentielles profitant pleinement des amendements de 1979 pour dépasser le plafond officiel des dépenses imposé par la Loi.

Un temps d'arrêt dans la réforme

Au début des années 80, les États-Unis avaient en place un système de réglementation des élections qui avait exigé presque dix ans à adopter et à peaufiner. Les élections fédérales étaient assujetties à de strictes règles quant à la divulgation des contributions et des dépenses, et le rôle des riches donateurs avait grandement diminué en raison de la disponibilité d'un financement public pour les campagnes présidentielles et de l'imposition de limites aux contributions pour les campagnes à

la présidence et au Congrès. Contrairement aux réformes négatives des décennies antérieures, qui cherchaient à prévenir les abus par une série de restrictions et d'interdictions, le financement public représentait un pas en avant, en ce sens qu'il proposait une solution de rechange à des formes moins désirables de financement privé.

L'écrasante victoire de Ronald Reagan en 1980 ramena le Sénat sous contrôle républicain pour la première fois en vingt-cinq ans. La Chambre des représentants restait aux mains des démocrates, mais les réformateurs n'avaient guère d'espoir de changement pendant le premier mandat de Ronald Reagan, et les propositions concernant le financement des campagnes électorales furent mises en veilleuse.

Il fallut attendre à la fin de 1986, lorsque les démocrates reprirent le contrôle du Sénat, pour voir la question de la réforme du financement des élections occuper encore une fois la première place dans le programme législatif. À cette époque, les républicains avaient, eux aussi, commencé à penser que certaines réformes pourraient être dans leur intérêt. Bien que préconisant des solutions fort différentes, l'inquiétude des principaux législateurs des deux grands partis politiques américains allait grandissante au fur et à mesure que ressortaient les problèmes du système de financement des campagnes fédérales.

LES PROBLÈMES DES ANNÉES 80

On peut attribuer à la convergence de plusieurs réalités politiques l'échec essuyé par le Congrès tout au long des années 80 dans la réforme du financement des élections. Il n'y eut pendant la décennie aucun scandale susceptible de soulever l'indignation de la population. De nombreux législateurs des deux grands partis estimaient que la réforme ne servait pas leurs propres fins électorales, et l'indifférence du public leur permit, sans coup férir, d'escamoter la question. Enfin, lorsque le mouvement en faveur d'un changement commença à prendre de l'ampleur vers la fin des années 80, d'importantes différences de nature partisane entre les démocrates et les républicains ont vu le jour, rendant tout compromis difficile.

Le sénateur républicain Mitch McConnell, du Kentucky, franc-tireur de son parti sur cette question, a déclaré sans ambages que « le financement des campagnes fait partie des règles du jeu dans la démocratie américaine et [que] chaque camp voudrait bien les fixer à son seul avantage » (Peck 1990, 3).

La section qui suit porte sur les problèmes qui ont caractérisé les systèmes de financement des activités politiques aux niveaux de la présidence et du Congrès pendant les années 80 ainsi que sur les problèmes de la Federal Election Commission (FEC). On y retrouve

également, esquissées dans les grandes lignes, certaines solutions législatives possibles.

Les campagnes à la présidence

Quelles que soient ses failles, le système américain de financement public des élections présidentielles a connu un certain succès depuis sa mise en vigueur en 1976. Le financement public a en effet permis à des candidats moins connus et moins fortunés d'avoir un meilleur accès aux électeurs et électrices pendant la période de préinvestiture (le processus des élections primaires et celui des « caucus »). Ainsi, en 1976, un inconnu du nom de Jimmy Carter remporta l'investiture présidentielle démocrate, puis les élections. En 1980, le républicain George Bush, alors relativement peu connu des simples électeurs, malgré plusieurs nominations à des postes gouvernementaux, livra, contre toute attente, une chaude lutte à Ronald Reagan. Il obtint l'investiture à la vice-présidence et entama sa marche vers la Maison Blanche.

En outre, l'effet combiné du plafonnement des contributions et des sévères exigences en matière de divulgation et de respect des lois a empêché le retour à l'atmosphère d'irresponsabilité qui avait imprégné la campagne de Richard Nixon en 1972. Cela donne à penser que les lois du début des années 70 ont permis de modifier le comportement des candidats, des comités et des donateurs, de sorte que certains des objectifs de la réforme ont été atteints.

Cependant, si l'on considère la structure des réformes adoptées dans les années 70 comme une tentative de réglementer les apports de capitaux dans les élections présidentielles, il faut admettre que cette structure est menacée. Elle a bien fonctionné au moment de sa mise en place en 1976, mais elle a commencé à se lézarder pendant les campagnes de 1980 et de 1984. En 1988, des fissures importantes apparurent. Les problèmes sont attribuables moins aux déficiences de la Loi elle-même qu'à l'esprit inventif des acteurs politiques désireux de contourner la Loi et qu'à la difficulté de réglementer de manière stricte les fonds électoraux dans une société pluraliste.

Il importe de noter ici que les lois qui régissent les élections présidentielles n'ont guère changé depuis l'adoption des amendements de 1974 à la *Federal Election Campaign Act (FECA)*. Pendant la période de préinvestiture, le candidat ou la candidate à la présidence est limité quant au montant qu'il peut recevoir d'un particulier (1 000 $) ou d'un Political Action Committee (PAC) (5 000 $). Les contributions des PACs ne peuvent donner lieu à un fonds de contrepartie. Le candidat peut cependant recevoir des fonds publics de contrepartie pour chaque contribution particulière de 250 $. Il doit cependant d'abord démontrer

la viabilité de sa campagne en recueillant 5 000 $ (par tranches maximales de 250 $) dans au moins 20 États, pour un total national de 100 000 $. Le montant total des fonds publics qui peuvent être mis à la disposition d'un candidat pendant la période de préinvestiture est plafonné; ce plafond augmente cependant tous les quatre ans, en fonction de l'indice des prix à la consommation (voir le tableau 1.2).

Tableau 1.2
Plafonnement des dépenses et financement public des principaux partis, campagnes à la présidence de 1976 à 1988
(en millions de dollars)

	Campagne de préinvestiture					Élection générale				
Année	Plafonnement national[a]		Exemption pour collecte de fonds[b]		Plafonnement global[c]	Convention d'investiture	Subvention publique[d]		Plafonnement pour le parti national[e]		Plafonnement global[f]
1976	10,9	+	2,2	=	13,1	2,2[g]	21,8	+	3,2	=	25,0
1980	14,7	+	2,9	=	17,7	4,4	29,4	+	4,6	=	34,0
1984	20,2	+	4,0	=	24,2	8,1	40,4	+	6,9	=	47,3
1988	23,1	+	4,6	=	27,7	9,2	46,1	+	8,3	=	54,4

Source : Citizens' Research Foundation, d'après les données de la Federal Election Commission.

Note : Les totaux peuvent être inexacts, les chiffres ayant été arrondis.

[a]Basé sur une somme de 10 millions de dollars plus une augmentation pour le coût de la vie (ACV) à partir de 1974 comme année de référence. Les candidats et candidates admissibles ne peuvent recevoir plus de la moitié du plafonnement national en contributions publiques de contrepartie. Pour devenir admissibles, les candidats doivent amasser 5 000 $ en contributions privées de 250 $ ou moins dans au moins 20 États. Le gouvernement fédéral verse des fonds de contrepartie à chaque candidat qualifié, jusqu'à concurrence de 250 $. Les candidats bénéficiant d'un financement public doivent également observer, dans chaque État, une limite de dépenses équivalant au plus élevé des montants suivants : 200 000 $ plus l'ACV (année de référence 1974), ou 0,16 $ multiplié par le nombre de personnes en âge de voter dans l'État plus l'ACV.

[b]Les candidats et candidates peuvent dépenser jusqu'à concurrence de 20 % du plafond national au titre des campagnes de financement.

[c]Les dépenses juridiques et comptables engagées pour assurer le respect de la loi n'entrent pas dans le calcul du plafonnement.

[d]Basée sur 20 millions de dollars plus l'ACV (année de référence 1974).

[e]Basé sur 0,02 $ multiplié par le nombre de personnes en âge de voter aux États-Unis plus l'ACV.

[f]Les frais engagés pour assurer le respect de la loi n'entrent pas dans le calcul du plafonnement.

[g]Basé sur 2 millions de dollars plus l'ACV (année de référence 1974). En vertu des amendements de 1979 à la Federal Election Campaign Act, la subvention de base a été portée à 3 millions de dollars. En 1984, le Congrès l'augmentait à 4 millions de dollars.

Lors des élections générales, le candidat ou la candidate à la présidence de chacun des grands partis politiques reçoit un plein financement public. Chaque candidat a droit à une subvention forfaitaire, à

laquelle peuvent s'ajouter, sous réserve d'une certaine limite, des fonds dépensés en son nom par chacun des partis politiques nationaux. À cette exception près, les deux candidats à la présidence ne peuvent, théoriquement, amasser des fonds privés pour leur campagne lors des élections générales. Comme on le verra plus loin, ces restrictions ont peu à voir avec la réalité.

Une somme de quelque 500 millions de dollars a été dépensée pendant les élections présidentielles de 1988, incluant la période de préinvestiture, les conventions nationales et les élections elles-mêmes (Alexander et Bauer 1991, 11)[7]. Plus du tiers de cet argent venait des contribuables américains (*ibid.*, tableau 2.6). En contrepartie de cette subvention publique, les candidats à la présidence ont accepté de plafonner leurs dépenses pendant la période de préinvestiture et pendant les élections nationales, et de limiter le recours à leur fortune personnelle (voir à ce propos la section « Buckley c. Valeo : la réforme électorale et la Constitution » dans la partie précédente). Le plafond des dépenses étant aussi indexé par rapport à l'inflation, il a plus que doublé entre 1976 et 1988, comme on l'a vu au tableau 1.1.

Toutefois, cela n'a pas empêché les candidats et leurs états-majors de concevoir des moyens de plus en plus ingénieux pour contourner ces limites — à un point tel d'ailleurs que celles-ci ont pratiquement perdu toute signification. On ne saurait trouver un meilleur exemple que pendant la campagne présidentielle de 1988, où le démocrate Michael Dukakis et le républicain George Bush ont chacun aidé à recueillir autant que la moitié de la limite fixée par la loi pour une élection générale (Alexander et Bauer 1991, tableau 3.4, 41).

Il y a, en ce qui concerne le respect du plafonnement des dépenses, une certaine analogie entre les élections présidentielles et la campagne fédérale de 1988 au Canada, pendant laquelle les règles sur la limitation des dépenses des partis ont été malmenées par de supposés groupes d'intérêt politiques — qui ont dépensé sans compter dans le cadre du débat sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Aux États-Unis, les premières fissures dans le régime de plafonnement des dépenses apparurent pendant les élections présidentielles de 1980, les secondes à se tenir sous le régime du financement public et du plafonnement des dépenses.

La campagne de 1980

La question des dépenses de source indépendante est un autre élément majeur de l'arrêt *Buckley* (1976). Celui-ci a établi clairement que de telles dépenses par des particuliers ou des groupes constituaient une forme de liberté de parole protégée par la Constitution tant et aussi longtemps

qu'elles étaient véritablement de source indépendante. Par conséquent, les fonds ainsi recueillis ne pouvaient être coordonnés avec les candidats ou leur organisation, ou encore agréés par les candidats ou leurs agents, mais ils pouvaient être dépensés en faveur d'un candidat non complice ou contre lui.

Il en résulta l'émergence, à la fin des années 70, de plusieurs groupes de dépenses indépendants, les plus importants étant nettement conservateurs et pro-républicains. En 1980, la majeure partie de leurs efforts fut consacrée à l'élection de Ronald Reagan. Pour illustrer à quel point ce mécanisme permettait de contourner le plafonnement des dépenses, on pourrait prendre l'exemple suivant : cette année-là, Ronald Reagan avait droit à un maximum de 51,7 millions de dollars durant la période de préinvestiture et pendant l'élection générale; or, les données compilées par la FEC montrent que des dépenses supplémentaires de 12,5 millions de dollars provenant de sources indépendantes ont été engagées dans la promotion des candidats républicains à la présidence en 1980, surtout celle de Reagan[8]. Il faut souligner ici un point concernant le total des dépenses de source indépendante : toutes ces dépenses ne sont pas engagées pour les seules fins de la campagne directe par des moyens de communication avec les électeurs et électrices; le total comprend les frais rattachés aux collectes de fonds et à l'administration du comité politique qui assume les dépenses de source indépendante.

Par ailleurs, les propres conseillers de Ronald Reagan trouvèrent un autre moyen de se soustraire à la limitation des dépenses : le « PAC présidentiel ». Après avoir perdu aux mains de Gerald Ford en 1976 l'investiture républicaine pour la présidence, M. Reagan mit sur pied un PAC dont le but déclaré était d'aider à financer les candidats conservateurs au niveau de l'État ou au niveau local. En réalité, cependant, l'objectif était plutôt de servir les intérêts de M. Reagan lui-même, au moment où il se préparait à une nouvelle campagne vers la présidence, celle de 1980. Comme l'a écrit Corrado (1990), « la majorité des fonds du PAC servait à embaucher du personnel et des conseillers, à mettre sur pied des programmes de collecte de fonds, à recruter des bénévoles, à régler les frais de déplacement de Ronald Reagan et à organiser des réceptions en son nom ».

L'intention recherchée était de contourner la *FECA* aux termes de laquelle le plafonnement des dépenses pendant les périodes de préinvestiture prend effet dès l'instant où une personne déclare son intention de briguer la présidence et communique à la FEC le nom de son comité de campagne principal. Le PAC présidentiel présente un autre avantage, exploité depuis par de nombreux autres candidats : un donateur particulier peut verser cinq fois plus d'argent à un PAC

(maximum de 5 000 $) qu'au comité électoral d'un candidat ou d'une candidate à la présidence ou au Congrès (maximum de 1 000 $).

La campagne de 1984

Ronald Reagan avait trouvé des moyens de contourner le plafonnement des dépenses pendant la période de préinvestiture en 1980; l'ancien vice-président Walter Mondale en fit autant quatre ans plus tard et remporta l'investiture du Parti démocrate.

Outre qu'ils doivent accepter de plafonner leurs dépenses globales pendant le processus de préinvestiture, les candidats et candidates qui bénéficient d'un financement public doivent aussi respecter un ensemble complexe de limites fixées par État, en fonction de la taille de sa population. Ces dispositions se sont révélées très contraignantes, à une époque où les élections primaires se tiennent souvent dans plusieurs États à la fois le même jour, et où les candidats à l'investiture d'un parti utilisent de plus en plus la télévision, qui coûte très cher, pour faire campagne, plutôt que les apparitions publiques dans de nombreux États. Ces limites ont également été source de problèmes pour les candidats dans les petits États où des luttes déterminantes se déroulaient dès le début du processus de préinvestiture.

Il se dégagea de tout cela une série ininterrompue de subterfuges pour contourner les limites de tel ou tel État. Par exemple, les candidats et candidates se sont sentis obligés d'investir d'énormes ressources dans le New Hampshire, qui a toujours été le théâtre de la première élection primaire des présidentielles. Comme l'État est relativement peu peuplé et que, par conséquent, le plafond fixé pour les dépenses est lui aussi peu élevé, les candidats ont eu recours à diverses stratégies, par exemple réserver du temps d'antenne auprès des stations de télévision de Boston — qui atteignent plus des trois quarts de la population du New Hampshire — et imputer une partie du coût de cette opération sur la limite du Massachusetts plutôt que sur celle du New Hampshire. Des candidats faisant campagne dans l'ouest du New Hampshire auraient, dit-on, passé la nuit au Vermont, ce qui leur permettait d'imputer sur la limite du Vermont leurs frais d'hébergement et ceux de leur personnel.

En 1984, l'équipe de Walter Mondale chercha à pousser plus loin cette comptabilité ingénieuse, en mettant sur pied un mécanisme connu sous le vocable de « comité de délégués ». Après avoir examiné la Loi en vigueur à l'époque, les conseillers et conseillères juridiques de M. Mondale dénichèrent une décision de la FEC, prise en 1980, qui permettait aux aspirants au poste de délégué à un congrès national d'amasser et de dépenser de l'argent pour leur propre compte, au titre

d'activités à la base comme la production de brochures, de macarons et d'autocollants (Germond et Witcover 1985, 226). Ces comités de délégués et déléguées devaient avoir un fonctionnement indépendant de la campagne électorale présidentielle à l'échelle nationale.

À l'époque, la campagne de Walter Mondale approchait rapidement du plafond fixé pour la période de préinvestiture. À ce problème, venait s'ajouter le fait que nombre des partisans et partisanes les plus fidèles de M. Mondale avaient contribué le maximum, soit les 1 000 $ autorisés pour les contributions particulières. L'état-major de la campagne de Mondale voyait dans les comités de délégués un moyen de se soustraire aux limites des contributions et des dépenses.

Un autre grand facteur a joué dans la création des comités de délégués et déléguées. Walter Mondale, dans une tentative d'échapper à la critique voulant qu'il soit trop près de nombreux « groupes d'intérêt » du Parti démocrate, avait déclaré qu'il allait refuser les contributions des PACs. Toutefois, un membre de l'état-major de M. Mondale informa discrètement les comités de délégués, par une note de service, qu'ils pouvaient accepter les contributions des PACs, puisqu'ils étaient théoriquement indépendants de la campagne de Walter Mondale (Germond et Witcover 1985, 229). Les syndicats, qui avaient appuyé ce candidat, se mirent à verser, à même leurs PACs, d'importantes sommes aux comités de délégués.

Lorsque les médias commencèrent à parler de ces comités, on fustigea rapidement Walter Mondale — il fallait s'y attendre — en l'accusant de se moquer du plafonnement des dépenses. La controverse devint si intense que M. Mondale ordonna le démantèlement des comités de délégués et déléguées à la fin d'avril 1984. Mais déjà, il était bon premier dans la course à l'investiture du Parti démocrate.

En mai 1984, la FEC déclara avoir des raisons de croire que l'équipe Mondale avait violé la Loi du fait que les comités de délégués n'opéraient pas de façon vraiment indépendante (Germond et Witcover 1985, 273). La décision de la commission ne fut cependant divulguée que le 27 novembre, après l'élection générale. On annonça aussi à ce moment-là que des négociations entre la FEC et l'équipe Mondale avaient donné lieu à une entente en vertu de laquelle l'équipe Mondale verserait presque 400 000 $ au gouvernement fédéral pour régler la question[9].

La campagne de 1988

La quatrième élection présidentielle à se tenir depuis l'adoption des amendements de 1974 a donné lieu à une escalade des efforts visant à éviter le plafonnement des dépenses. Puisque l'élection de 1988 était la

première à se tenir sans qu'il y ait sur les rangs un président en exercice, depuis l'adoption des réformes, elle donna lieu à d'âpres luttes pour l'investiture des deux grands partis politiques, ce qui se traduisit par une augmentation des dépenses. Au regard du taux d'inflation, qui n'avait augmenté que de 13,5 % entre 1984 et 1988, l'ensemble des coûts consacrés à la campagne présidentielle pendant cette période augmenta de 54 % (Alexander et Bauer 1991, 11).

Le recours aux PACs présidentiels atteignit de nouveaux sommets. En fait, ces PACs dépensèrent en 1988 plus de deux fois le montant combiné dépensé avant les élections de 1980 et 1984 (Alexander et Bauer 1991, 15). Un autre sentier familier pour contourner les limites présidentielles — les dépenses de source indépendante — a été quelque peu délaissé entre 1984 et 1988. Ces fonds jouèrent néanmoins un rôle capital dans les élections nationales. La campagne de Michael Dukakis encaissa un dur coup lorsque parurent des publicités explosives montrant un criminel du nom de Willie Horton qui, profitant d'un programme de congé d'une prison du Massachusetts, s'était échappé et avait brutalement violé une femme du Maryland. Ces publicités, dont le but était de semer le doute quant au dossier de M. Dukakis en matière de lutte contre le crime, avaient été produites et diffusées non par l'équipe de Bush, mais par deux groupes indépendants, et elles furent amplement diffusées pendant les actualités télévisées (*ibid.*, 86 et 87).

L'élément qui a cependant le plus prêté à controverse dans le financement des élections présidentielles de 1988 a été un moyen que le vocabulaire politique américain allait baptiser « fonds officieux » (*soft money*). Contrairement aux « fonds officiels » (*hard money*) réglementés par la *FECA*, les « fonds officieux » n'étaient assujettis à ni l'une ni l'autre des clauses de la Loi fédérale portant sur le plafonnement et la divulgation des dépenses. Dans le contexte des principaux partis politiques, l'expression « fonds officieux » désigne les fonds acheminés vers les organisations du parti à l'échelon de l'État et à l'échelon local aux fins de l'inscription des électeurs, et des campagnes d'incitation au vote. Ces filiales des partis échappent à l'emprise de la Loi fédérale.

Comme les fonds officieux sont surtout amassés par les agents et agentes des campagnes présidentielles, certains critiques sont d'avis qu'ils donnent un avantage indu aux candidats et candidates à la présidence, tout en contournant les limites qui leur sont fixées en matière de dépenses. Comme les candidats à la présidence ont eux-mêmes aidé à collecter cet argent, il faut se demander s'ils ne violent pas les dispositions légales en vertu desquelles ils se sont engagés, en contrepartie d'un financement public, à respecter de strictes limites pour les

collectes de fonds privées pendant les élections nationales. Enfin, comme la pratique des fonds officieux permet d'accepter des contributions illimitées de particuliers, les critiques font valoir qu'il s'agit là d'un retour à l'époque des très gros donateurs.

On a eu recours aux fonds officieux tout au long des campagnes présidentielles menées pendant les années 80. L'élection de 1988 se distingue cependant de celles qui l'ont précédée par l'importance des sommes en cause, c'est-à-dire le double de ce qui avait été dépensé pendant les élections nationales de 1980 et de 1984 combinées.

En 1980 et 1984, les républicains avaient largement damé le pion aux démocrates dans la collecte de fonds officieux. À chacune de ces élections, les républicains avaient recueilli 15 millions de dollars, tandis que les démocrates avaient dû se contenter de 4 millions de dollars en 1980 et de 6 millions de dollars en 1984 (compilation par la Citizens' Research Foundation). En 1988, revirement spectaculaire, l'équipe Dukakis recueille 23 millions de dollars de fonds officieux, tandis que les républicains en consacrent 22 millions de dollars à la campagne de George Bush.

Cet argent fut amassé fébrilement, comme s'il n'y avait aucun financement public et aucune limite aux dépenses; il s'agissait surtout de larges contributions privées dépassant nettement les limites des contributions au fédéral. Les républicains déclarèrent 267 donateurs ou donatrices de 100 000 $[10] ou plus; les démocrates affichaient 130 personnes ayant donné ou sollicité des montants dans les six chiffres (Houston 1988). Ce retour en scène des très grands donateurs éroda sérieusement les fondements de la structure du financement des élections présidentielles prévue par les amendements de 1974 à la *FECA*. Le financement public avait pour but de fournir aux candidats sérieux tout l'argent nécessaire, ou presque, pour qu'ils se présentent devant l'électorat; or, les fonds officieux permettaient aux sociétés et aux syndicats de contribuer directement aux campagnes présidentielles, ce qui, pour les premières, avait été interdit au niveau fédéral en 1907, et pour les seconds, en 1943. Cependant, 30 États autorisent les contributions corporatives directes, et 41 les contributions syndicales directes. Le comité national d'un parti peut donc demander que la contribution faite par une société dans un État qui interdit ce genre de contributions soit dirigée vers un comité de ce même parti dans un État qui les autorise.

La pratique des fonds officieux n'est pas la seule forme de dépenses qui peuvent être engagées pendant les campagnes à la présidence en dehors des limites applicables aux élections nationales. Le tableau 1.3 montre que même si le plafond des dépenses était fixé à 54,4 millions

de dollars (subventions fédérales de 46,1 millions de dollars plus les dépenses nationales du parti, 8,3 millions de dollars), les sommes réellement dépensées par les candidats des principaux partis ou pour leur compte se sont chiffrées à 93,7 millions de dollars pour George Bush et à 106,5 millions de dollars pour Michael Dukakis. En sus des dépenses du parti au niveau de l'État et au niveau local (fonds officieux), les syndicats ont consacré 30 millions de dollars en activités parallèles telles que l'inscription et la participation des électeurs et électrices, les communications partisanes à leurs membres, lesquelles ont surtout profité à la campagne de Michael Dukakis. On peut citer, parmi les dépenses qui échappent aux limites des candidats et ne relèvent pas des dépenses syndicales : les contributions symboliques des sociétés, les frais engagés par le candidat pour assurer le respect de la loi et les dépenses de source indépendante. Certaines de ces dépenses peuvent être légalement contrôlées par les candidats, d'autres peuvent être coordonnées par les responsables de la campagne, d'autres encore sont limitées, mais certaines ne peuvent être ni contrôlées, ni coordonnées, ni limitées.

Tableau 1.3
Sources de financement des candidats à la présidence des principaux partis, élection générale de 1988
(en millions de dollars)

	Source de financement	George Bush	Michael Dukakis
Campagne limitée			
Contrôlée par le candidat	Subvention fédérale	46,1	46,1
	Parti national	8,3	8,3
Campagnes illimitées	Partis d'État et partis locaux	22,0[a]	23,0
	Syndicats[b]	5,0	25,0
Coordination possible par le candidat	Sociétés / Associations[b]	1,5	1,0
	Respect de la loi	4,0	2,5
Non contrôlées par le candidat	Dépenses de source indépendante[c]	6,8	0,6
Total		93,7	106,5

Source : Citizens' Research Foundation.

[a]Comprend les fonds recueillis par le comité national du parti et acheminés aux comités d'État ou locaux.

[b]Comprend les coûts de communications internes (à la fois ceux qui dépassent 2 000 $, qui doivent faire l'objet d'un rapport, comme l'exige la loi, et ceux qui sont inférieurs à 2 000 $, pour lesquels il n'est pas obligatoire de présenter un rapport), les frais d'inscription des électeurs et des électrices, les frais de campagnes d'incitation au vote, les frais généraux et autres frais connexes.

[c]Ne comprend pas les montants dépensés pour faire opposition aux candidats : 2,7 millions de dollars contre Michael Dukakis, 77 325 $ contre George Bush et 63 113 $ contre Dan Quayle.

Des propositions législatives

L'expérience des élections présidentielles de 1988 a donné lieu, pendant la session 1989–1990 du Congrès, à de nombreuses propositions visant à limiter les fonds officieux. La Chambre et le Sénat, tous deux sous contrôle démocrate, ont adopté des restrictions en ce sens dans le cadre d'une loi globale. Mais les divergences de vues entre les deux institutions ont fait en sorte que ni l'un ni l'autre des projets sur la réforme électorale n'est devenu loi avant l'ajournement des travaux du 101e Congrès en octobre 1990. (Voir, dans la partie suivante, « Le débat concernant les propositions législatives ».)

Les deux projets de loi avaient pour but de prévenir le recours aux tactiques utilisées lors des présidentielles de 1988. La loi proposée par la Chambre des représentants aurait empêché les candidats et candidates à la présidence de lever des fonds officieux. Celle du Sénat aurait assujetti aux limites de la Loi fédérale toutes les contributions sollicitées par le comité national d'un parti pour le compte de l'organisation au niveau de l'État, évitant ainsi que ne se reproduise la situation de 1988, où 100 000 $ de « cadeaux » avaient été amassés. Les deux projets de loi auraient également limité considérablement le montant d'argent qu'un parti d'État aurait pu dépenser à des campagnes de publicité dite générique dans le cadre de campagnes à la présidence, y compris l'inscription des électeurs et électrices et les campagnes d'incitation au vote.

Mais le projet de loi du Sénat allait plus loin, en limitant strictement les activités de publicité générique menées par les comités de parti au niveau de l'État et au niveau national, même lorsqu'il n'était pas spécifiquement fait mention du nom des candidats et candidates à la présidence et au Congrès. L'approche de la Chambre était plus ouverte, et la publicité générique qui ne faisait pas mention des candidats au niveau fédéral n'était pas touchée par la Loi fédérale, même si un candidat à la présidence ou au Congrès pouvait en tirer certains profits.

Les deux projets de loi auraient exigé la divulgation des contributions à des fonds officieux, de même que des dépenses à partir de ces mêmes fonds. La FEC a adopté un règlement, entré en vigueur le 1er janvier 1991, qui rend la divulgation obligatoire et établit des formules d'allocation pour la publicité générique faite au nom de l'ensemble des candidats et candidates d'un parti et pouvant avoir des incidences sur l'élection au niveau fédéral (*Federal Register* 1990)[11].

Entre-temps, les sénateurs républicains voulaient que l'on restreigne les fonds hors parti, en proposant d'empêcher les organismes non imposables de mener des activités pour le compte d'un candidat donné. La cible visée était les syndicats ainsi qu'un certain nombre d'autres groupes

d'opinion — comme les organisations écologistes — qui ont eu tendance à favoriser les candidats et candidates démocrates à la présidence et au Congrès en leur accordant diverses formes d'aide.

Les démocrates et les républicains sont davantage sur la même longueur d'ondes lorsqu'il s'agit de réglementer un autre moyen utilisé pour contourner les limites aux dépenses électorales, soit les dépenses de source indépendante. La raison en est que les législateurs des deux partis craignent manifestement de devenir victimes de l'intense publicité négative qui a souvent caractérisé les campagnes indépendantes. Même si aux termes de l'arrêt *Buckley* (1976), les dépenses de source indépendante constituent une forme de liberté de parole, les deux partis au Congrès ont cherché des moyens constitutionnels de les empêcher.

Le projet de loi de la Chambre aurait exigé que toute publicité télévisée payée par une source indépendante affiche en permanence à l'écran une note identifiant cette source. Le projet de loi du Sénat proposait que tout diffuseur qui vendait du temps d'antenne à une campagne indépendante favorisant un candidat ou une candidate vende également du temps d'antenne à l'autre candidat pour lui permettre de répondre sans délai.

L'avenir des prélèvements au titre des élections présidentielles

Tandis que l'on a trouvé plusieurs moyens d'injecter des fonds privés dans les campagnes présidentielles, le programme de financement public risque, lui, d'être réduit à sa plus simple expression. Il semble que le fonds pour les campagnes à la présidence (Presidential Election Campaign Fund) éprouvera de graves problèmes de liquidités dès la campagne de 1992, et sera en déficit pour celle de 1996, à moins que des mesures ne soient prises.

La cotisation de 1 $ prélevée au niveau fédéral sur le revenu des particuliers n'a pas augmenté depuis l'adoption de la *Revenue Act* de 1971, malgré le fait que le dollar américain ne vaille plus que le tiers environ de ce qu'il valait à l'époque. À ce problème, vient s'ajouter le manque d'intérêt des contribuables à l'égard du système des prélèvements. Selon la FEC, il y a eu à ce chapitre une baisse de 30 % depuis 1980, soit lorsque la participation au régime des prélèvements était à son maximum. Cette année-là, le taux de prélèvement a été de 28,7 %; il est tombé à 20,1 % dans les déclarations d'impôt de 1988. Le taux de 1989 pour les déclarations de 1988 a généré 32,3 millions de dollars — les montants annuels étant accumulés sur une période de quatre ans pour être libérés pendant une année d'élection à la présidence (Federal

Election Commission 1990b). On constate aussi une participation moins active au régime des prélèvements dans plusieurs États (New Jersey, Michigan, Minnesota et Wisconsin, entre autres) qui offrent un financement public aux candidats et candidates à l'échelle de l'État ou aux candidats à l'Assemblée législative de l'État.

C'est là un des paradoxes du système politique des États-Unis : les sondages montrent que de nombreux électeurs sont convaincus que les élus sont achetés par des groupes d'intérêt spéciaux, mais ils sont, pour beaucoup, réfractaires à l'idée de fournir un financement public pour contrer ce problème. Une série de groupes de discussion parrainés par la FEC à la fin de l'année 1990 jette un certain éclairage sur ce paradoxe. La société privée qui a dirigé ces groupes a signalé qu'il était souvent difficile de les empêcher de s'écarter du sujet à l'étude (les prélèvements) en raison de leur colère contre les politiciens et politiciennes et du sentiment qu'ils avaient d'un gaspillage d'argent de la part du gouvernement. Cela a faussé leur façon d'envisager le financement des élections présidentielles (Babcock 1991)[12].

La FEC a fait savoir à la fin de novembre 1990 que le programme de financement public des élections présidentielles pourrait éprouver des problèmes de liquidités pendant la campagne de 1992 (*Campaign Practices Reports* 1990, 2). Pour éviter que cela ne se produise, la FEC et les fonctionnaires du Trésor américain discutent actuellement de deux plans qui auraient pour effet de diminuer, pendant la période de préinvestiture, le financement public habituellement accordé aux candidats et candidates en contrepartie égale, c'est-à-dire dollar pour dollar, des contributions privées. Comme ce scénario pourrait profiter aux candidats mieux connus, la FEC et le Trésor s'attendent à ce que toute décision de leur part soit contestée sur les plans politique et juridique.

Les deux plans à l'étude nécessiteraient le recours aux prélèvements effectués en 1992. Cela aurait pour effet d'aggraver encore plus le déficit prévu pour les élections présidentielles de 1996. La FEC multiplie ses efforts pour renseigner les contribuables sur le régime de prélèvements, mais plusieurs membres de la commission ont déclaré récemment que le Congrès aura à choisir entre le versement d'une contribution unique pour rééquilibrer le fonds et l'abolition pure et simple du régime de prélèvements, pour le remplacer par un financement public à même des crédits législatifs permanents — une possibilité inquiétante étant donné les déficits budgétaires des États-Unis (*Campaign Practices Reports* 1990, 3).

Les campagnes au Congrès

Les élections au Congrès se déroulent sous le régime d'une loi hybride façonnée par des décrets législatifs et judiciaires, ainsi que par les règlements et les avis de la FEC. L'absence de financement public pour les candidats et candidates au Congrès signifie qu'il n'y a pas d'incitatifs à un plafonnement volontaire des dépenses pendant les élections à la Chambre des représentants et au Sénat. Les réformateurs ont cherché à remédier à ce problème en faisant pression sur le Congrès pour qu'il adopte un système de plafonnement des dépenses et de financement public analogue au modèle présidentiel. Mais quinze ans après la décision de la Cour suprême, le Congrès n'a encore adopté aucune loi en ce sens.

Il y a eu une surenchère marquée dans les dépenses pendant les campagnes électorales au Sénat et à la Chambre. Comme on peut le voir au tableau 1.4, le total des dépenses est passé de 77,3 millions de dollars au cours du cycle de 1972 à 445,2 millions de dollars pour le cycle de 1990. Tous les deux ans, 435 sièges sont mis aux voix à la Chambre et, dans l'ensemble, cela coûte beaucoup plus cher que l'élection des 33 ou 34 sénateurs, tous les deux ans.

Tableau 1.4
Dépenses pour les élections au Congrès, 1972–1990
(en millions de dollars)

Cycle électoral	Total	Sénat	Chambre
1971–1972	77,3	30,7	46,5
1973–1974	88,2	34,7	53,5
1975–1976	115,5	44,0	71,5
1977–1978	194,8	85,2	109,7
1979–1980	239,0	102,9	136,0
1981–1982	342,4	138,4	204,0
1983–1984	374,1	170,5	203,6
1985–1986	450,9	211,6	239,3
1987–1988	457,7	201,2	256,5
1989–1990	445,2	180,1	265,1

Source : Compilation de la Citizens' Research Foundation d'après les données de la Federal Election Commission et d'autres données.

Même en tenant compte de l'inflation, les dépenses totales pendant les campagnes au Congrès ont augmenté de 160 % entre 1976

et 1988, en dollars constants, selon les données de la FEC. L'érosion du dollar a été telle que la contribution particulière maximale de 1 000 $ a perdu environ 60 % de sa valeur entre 1975 et 1988, en dollars constants. Dans le même temps, les candidats et candidates au Congrès ont accéléré le recours aux PACs, dont la contribution maximale par candidat et par élection est plus élevée, à 5 000 $.

La hausse du coût des campagnes électorales, combinée à une participation moindre des donateurs individuels, a fait dire à certains que les aspirants politiques étaient exclus de la course, tandis que les titulaires d'un siège au Congrès pouvaient rester en poste en s'en remettant de manière excessive aux contributions de groupes d'intérêt spéciaux. Ces deux problèmes ont surgi dans plusieurs des questions qui se sont posées pendant le débat sur la réforme du financement électoral à la fin des années 80.

La multiplication des PACs

Selon les données de la FEC, il y avait 608 PACs à la fin de 1974, soit au moment de l'adoption des amendements à la *FECA* qui assouplissaient les restrictions concernant la formation des PACs. En 1990, il y en avait 4 192, soit presque sept fois plus qu'en 1974. L'augmentation la plus spectaculaire s'est produite du côté des PACs corporatifs, qui, d'un peu moins d'une centaine en 1974, ont bondi à presque 1 800 en 1990 (Federal Election Commission 1990a, 1). Il y a eu une vague de nouveaux PACs à vocation ponctuelle et idéologique au début des années 80, mais depuis, le nombre total de PACs s'est stabilisé et a même diminué dans certaines catégories, comme on peut le voir au tableau 1.5.

Les candidats et candidates à la Chambre et au Sénat sont de plus en plus tributaires des PACs, et cela inquiète au plus haut point de nombreux partisans de la réforme. Les contributions versées aux candidats au Sénat et à la Chambre pendant le cycle électoral 1987–1988 provenaient de PACs, dans une proportion de 24 % et de 40 % respectivement; au cours du cycle de 1989–1990, la proportion est tombée à 22% dans le cas du Sénat et à 38% pour les campagnes à la Chambre. Le tableau 1.6 indique les contributions de PACs aux candidats au Sénat et à la Chambre de 1976 à 1990.

Par contraste, les PACs jouent un rôle relativement mineur dans les élections présidentielles. En 1988, ils n'ont généré que 1,4 % de toutes les contributions durant la période de préinvestiture, et pendant cette période, quatre candidats ont refusé toute contribution provenant de PACs (Alexander et Bauer 1991, 25).

Tableau 1.5
Croissance des Political Action Committees (PACs), 1974–1990

Année	PACs corporatifs	PACs syndicaux	Autres*	Total
1974	89	201	318	608
1976	433	224	489	1 146
1978	785	217	651	1 653
1980	1 206	297	1 048	2 551
1982	1 469	380	1 522	3 371
1984	1 682	394	1 933	4 009
1986	1 744	384	2 029	4 157
1988	1 816	354	2 098	4 268
1990	1 795	346	2 031	4 172

Source : Federal Election Commission.

*Cette catégorie comprend les PACs d'associations commerciales, à membership et non alignés (dits idéologiques).

Tableau 1.6
Contributions des PACs aux candidats et candidates au Congrès, 1976–1990
(en millions de dollars)

Année	Montant
1976	22,6
1978	34,1
1980	55,2
1982	83,6
1984	105,3
1986	132,7
1988	151,2
1990	150,6

Sources : Common Cause 1976; Federal Election Commission 1978–1990.

Aux dires de certains critiques, les liens qui unissent les PACs à des sociétés, des associations commerciales et des syndicats puissants donnent lieu à un « achat » massif de votes. Cela est nettement exagéré; des études menées sur le comportement des membres du Congrès

révèlent que leur philosophie personnelle, leur loyauté au parti et leur répugnance à offenser le corps électoral sont des facteurs plus déterminants que les contributions dans les positions qu'ils adoptent.

Les PACs ont cependant créé d'autres problèmes de perception, à un moment où le Congrès n'est pas tenu en haute estime par le public américain. S'ils n'ont pas été à la source d'un achat massif de votes, ils ont par contre établi un système dans lequel l'argent est synonyme d'accès aux législateurs. Les PACs ne sont pas la cible des seuls réformistes. Ces dernières années, des têtes d'affiche républicaines au Congrès les ont pris à partie, et le président George Bush lui-même en a préconisé l'abolition dans son discours sur l'État de l'Union de 1991. La situation est plutôt ironique quand on songe que les républicains se sont faits les champions des PACs corporatifs et ont encouragé leur mise sur pied dans les années 70 et au début des années 80. C'est seulement lorsque les PACs corporatifs ont commencé à s'intéresser plus aux démocrates que les républicains ont changé leur fusil d'épaule — du moins en théorie, car cela ne les a pas empêchés de continuer à accepter les contributions.

Les PACs ont cependant leurs défenseurs, qui y voient la somme des intérêts concurrentiels formant partie intégrante du système politique pluraliste des États-Unis. Ils sont loin d'être aussi monolithiques qu'on ne les dépeint. Ils font valoir qu'à une époque où de nombreuses personnes se plaignent du désintérêt des citoyens et citoyennes à l'égard du processus électoral, les PACs ont accru la participation populaire à travers leurs membres.

Enfin, les tenants des PACs sont d'avis que les efforts visant à abolir ces comités dans les campagnes au Congrès seraient aussi futiles que la tentative de plafonner les dépenses dans les campagnes présidentielles : l'argent provenant des PACs ne disparaîtrait pas, mais serait simplement acheminé par des moyens moins visibles et moins repérables, par exemple les fonds officieux et les dépenses de sources indépendantes.

Les avantages des titulaires sortants

Les PACs, à qui les réformateurs prêtent une influence corruptrice, ont aussi été la cible des républicains au Congrès, mais pour des raisons très différentes. Les républicains se plaignent que la balance dans les contributions des PACs ces dernières années penche nettement en faveur des législateurs sortants, dont une grande majorité sont des démocrates.

Les PACs ont attiré l'attention dans le débat visant à déterminer si oui ou non les titulaires sortants jouissent d'un avantage indu. Le

roulement à la Chambre des représentants ces dernières années est en majeure partie le fait non pas de victoires électorales, mais d'un ensemble d'autres facteurs : retraites, décès, membres briguant des fonctions supérieures et redécoupage des districts après le recensement décennal.

En 1984, lorsque le républicain Ronald Reagan remporta une victoire écrasante contre le démocrate Walter Mondale, le taux de réélection des membres de la Chambre, majoritairement démocrate, était de 96 %. En 1990, que beaucoup disaient être une année où un public indécis allait congédier les titulaires sortants, le taux de réélection fut encore une fois de 96 %. Il a même dépassé 98 % certaines années.

Ayant de tout temps été plus en vue et plus prestigieux, les postes de sénateur et sénatrice ont davantage attiré les aspirants et aspirantes politiques. Même lorsque leurs chances de réussite étaient faibles, des adversaires crédibles et bien financés se sont souvent présentés — dans l'espoir soit d'une victoire, soit d'une prestation solide qui servirait de tremplin à une campagne ultérieure. On a dénoté cependant, dans les deux dernières élections, des signes de plus en plus nombreux montrant que l'absence de rivalité dans les campagnes à la Chambre commence à se manifester également dans les élections sénatoriales.

Bien que certains politicologues aient conclu, devant le taux élevé des réélections, à l'existence d'un « Congrès permanent », le fait est que les deux tiers des membres de la Chambre sont en poste depuis moins de douze ans (Edwards 1990), et que le taux de roulement chez les sénateurs et sénatrices a été de 44 % sur une période de neuf ans (Swift 1989).

En 1988, le coût moyen des campagnes victorieuses au Sénat était de plus de 4 millions de dollars, et de nombreux aspirants n'ont même pas réussi à recueillir le tiers de cette somme (Makinson 1989, 21). En 1990, des 31 sénateurs et sénatrices qui briguaient un nouveau mandat, 4 n'avaient aucun adversaire et 11 affrontaient des aspirants ou aspirantes qui n'ont jamais représenté une menace sérieuse sur le plan financier ou politique. Encore une fois, pendant une année où les titulaires étaient censés être en disgrâce, un seul sénateur sortant a été défait.

L'incapacité des aspirants et aspirantes de s'assurer un financement concurrentiel aux législatives porte un défi aux démonstrations du politicologue Gary Jacobson voulant que l'argent soit un facteur de campagne beaucoup plus important pour les aspirants que pour les titulaires sortants (Jacobson 1980, 48 et 49). Et cela, au moment où les PACs jouent un rôle de plus en plus important dans le financement des campagnes menées par les titulaires sortants. Selon la FEC, 57 % des contributions

des PACs ont été faites aux titulaires pendant le cycle électoral 1977–1978; dix ans plus tard, ce chiffre avait bondi à 74 %.

Bien sûr, les PACs syndicaux ont massivement appuyé les démocrates au Congrès pendant cette période. Ce qui a provoqué la colère des républicains, c'est de voir les PACs formés par des sociétés et des associations commerciales se tourner de plus en plus vers les démocrates. En 1988, 55 % des fonds provenant de PACs corporatifs sont allés à des démocrates sortants de charge pour la plupart. À peine six ans auparavant, les républicains au Congrès avaient obtenu 60 % de cet argent (Makinson 1989, 15).

Les républicains, minoritaires dans les deux chambres du Congrès, prétendent que leur incapacité à présenter des adversaires de taille aux démocrates sortants est due, dans de nombreux cas, à une absence de soutien financier de la part des PACs corporatifs entre autres. À cela, les PACs concernés répondent que les républicains n'ont souvent pas été en mesure de recruter des candidats sérieux.

Pour les titulaires sortants, la capacité de s'attirer les contributions des PACs — en partie par le recours au membership de leurs comités législatifs pour les campagnes de financement — n'est pas le seul avantage de la fonction; il y a aussi le privilège de la poste franc de port, un imposant personnel mis à leur disposition dans leur bureau d'État ou de district, les voyages, les honoraires et les districts devenus sûrs grâce au redécoupage électoral décennal.

Les frais de télévision

La chasse aux dollars des PACs et les nombreuses plaintes voulant que les législateurs passent davantage de temps à solliciter des fonds qu'à légiférer sont deux sous-produits de l'escalade dans les coûts des campagnes au Sénat et à la Chambre. La professionnalisation de la politique a donné lieu à l'informatisation des états-majors de campagne et à la mise en œuvre de stratégies poussées et dispendieuses pour cibler les électeurs et électrices, et les donateurs potentiels. Cependant, c'est encore et toujours à la télévision que l'on impute l'augmentation des coûts des campagnes au Congrès.

Naturellement, l'achat de temps d'antenne à la télévision joue un rôle majeur dans les campagnes présidentielles. Mais la facture en a été moins discutée, pour plusieurs raisons. Il y a d'abord la présence d'autres ressources, sous forme de financement public. Les fonds officieux étant de plus en plus consacrés à des activités fondamentales comme l'inscription des électeurs et les campagnes d'incitation au vote, les candidats et candidates à l'échelle nationale sont libres d'utiliser une grande partie de leur financement public à des fins de publicité

télévisée. Dans une large mesure, le financement public des candidats aux élections présidentielles générales est devenu un transfert de revenus entre le Trésor des États-Unis et les diffuseurs privés[13]. Pendant ce temps, le plafonnement des dépenses par État et la nécessité de regrouper de minces ressources financières ont limité le recours à la télévision pendant la période de préinvestiture. En 1988, un maigre 6 % de l'ensemble des dépenses pour les périodes de préinvestiture à la présidence a été consacré à la publicité télévisée (Alexander et Bauer 1991, 35).

Au niveau du Congrès, le rôle de la télévision et les coûts afférents ont été dans une certaine mesure exagérés. Les frontières de nombreux districts de la Chambre, particulièrement en zones urbaines et suburbaines densément peuplées, correspondent rarement à l'auditoire atteint par une station de télédiffusion. Il y a une quarantaine de districts congressionnels dans le rayon d'écoute des stations de la ville de New York : certains sont au New Jersey, d'autres au Connecticut et dans l'État de New York. Il est donc inutile d'acheter, à fort prix, du temps d'antenne pour atteindre des gens qui ne peuvent voter dans le district en question. Dans ces cas, le publipostage soigneusement ciblé est devenu l'arme de choix pour communiquer avec les électeurs et électrices. Dans les campagnes sénatoriales, qui se tiennent à l'échelle de l'État, les dépenses de télévision sont beaucoup plus élevées et atteignent parfois 50 % du total de la campagne.

La Loi fédérale qui régit les stations de télédiffusion n'oblige pas ces dernières à vendre du temps d'antenne aux candidats et candidates. L'article 315 de la *Federal Communications Act* de 1934 (règle dite du temps égal) stipule que le détenteur ou la détentrice d'une licence qui met du temps d'antenne à la disposition d'un candidat, gratuitement ou non, doit accorder une chance égale à tous les adversaires de ce dernier (à l'échelon fédéral, de l'État ou local).

Une autre disposition de la Loi, l'article 312(a)(7), stipule cependant qu'un diffuseur peut perdre sa licence s'il refuse, en toute connaissance de cause ou de manière répétée, de mettre une période de temps d'antenne raisonnable, par vente ou autrement, à la disposition des candidats et candidates légalement éligibles à une fonction fédérale. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il doit y avoir vente de temps d'antenne; la station en question peut, par exemple, parrainer la tenue de débats ou d'autres tribunes.

En 1972, un amendement à la *Federal Communications Act* (article 315(b)) stipulait que les stations de télédiffusion devaient charger aux candidats et candidates le taux unitaire le plus bas offert aux autres annonceurs pour le même groupe d'heures. Cette règle, qui s'applique

quarante-cinq jours avant les élections primaires et soixante jours avant les élections nationales, a pour but d'assurer aux candidats les mêmes rabais que la station accorde à ses meilleurs annonceurs.

Certains diffuseurs ont cependant réussi à échapper à l'esprit de la Loi en vendant du temps de publicité selon le mode de préemption. Comme les candidats et candidates politiques ne veulent pas de cette solution, le « tarif unitaire le plus bas » pour ce genre de publicité s'est souvent révélé être le tarif le plus élevé perçu par la station. Certains critiques ont donc reproché à la Loi d'avoir peu fait pour contenir les dépenses relatives aux activités politiques.

Le rôle des partis

Comme dans de nombreuses autres occurrences, le rôle des partis politiques transcende les questions strictement financières.

Les réformes du début des années 70 avaient considérablement réduit la participation financière des partis politiques dans les campagnes à la présidence et au Congrès, ce qui avait eu pour effet d'affaiblir encore davantage ces structures. Comme on l'a vu dans la première partie, plusieurs des dispositions des amendements de 1979 à la *FECA* avaient pour but de répondre à ces préoccupations concernant les campagnes à la présidence. En outre, certains ont donné à entendre que la capacité limitée des deux grands partis à financer les campagnes au Congrès a eu pour effet d'atténuer les loyautés partisanes chez les législateurs, de sorte qu'il est de plus en plus difficile de mobiliser les votes au Congrès.

Cependant, l'affaiblissement des partis politiques s'était amorcé avant que la question de la réforme du financement électoral ne soit portée à l'ordre du jour du Congrès. Dans une certaine mesure, les partis politiques américains ont été les victimes d'un électorat plus éduqué, plus versatile et plus indépendant de pensée. La télévision a également joué un rôle important dans ce contexte. De plus en plus, on retrouve au Congrès des politiciens non traditionnels qui, plutôt que de gravir les échelons d'un parti politique, ont ignoré les structures de parti et utilisé divers moyens de communication pour acheminer leur message directement aux électeurs et électrices.

Bref, les partis ont considérablement perdu de leur efficacité, et nombre de leurs fonctions ont été absorbées par d'autres institutions ou laissées vacantes. Les réformes apportées au processus politique, y compris les lois sur le financement électoral, ont donné lieu à la création d'un certain nombre d'institutions, comme les PACs, qui soutiennent les candidats et candidates, et leur donnent la possibilité

de dialoguer avec la collectivité. Ces changements sont tellement fondamentaux qu'il est douteux de voir une assemblée législative quelconque les renverser.

Les propositions visant à redynamiser les partis ont été faites, notamment, en réponse à la croissance rapide des PACs. Les partisans et partisanes de cette approche font valoir qu'il est préférable d'acheminer les fonds aux candidats et candidates au Congrès par l'intermédiaire des partis politiques, qui recueillent ces fonds d'une diversité de sources, plutôt que de créer un lien de dépendance directe vis-à-vis de groupes d'intérêt spéciaux ayant leurs propres PACs. Les réformes des années 70 ont imposé de strictes limites au montant que les comités de parti à l'échelle nationale, de l'État et locale peuvent verser directement à un candidat donné (voir le tableau 1.1).

La Loi permettait cependant de coordonner les dépenses, de sorte que les comités de parti au niveau national ou de l'État pouvaient assumer certaines dépenses engagées par le candidat ou la candidate. Le montant autorisé au titre des dépenses coordonnées est calculé d'après la formule suivante : 0,02 $ par personne en âge de voter, avec ajustement pour le coût de la vie. En 1990, on a atteint les deux extrêmes — 2 millions de dollars pour une campagne sénatoriale en Californie et 100 560 $ dans les plus petits États. La limite fixée pour la Chambre était de 50 280 $ (voir le tableau 1.7). Ces montants, qui peuvent ou non être affectés à des campagnes spécifiques, compte tenu des fonds disponibles et des besoins du candidat, sont déclarés comme des dépenses faites par le ou les comités donateurs, mais non par le candidat au nom duquel les paiements sont effectués; en conséquence, les frais réels de certaines campagnes au Sénat ou à la Chambre sont sous-évalués, même dans les calculs de la FEC.

La question du rôle à donner aux partis revêt une forte connotation partisane. Les républicains, dont les comités nationaux ont recueilli considérablement plus de fonds que leurs contreparties démocrates ces dernières années, voudraient que l'on assouplisse considérablement — à défaut de les éliminer complètement — les limites actuelles en matière de contributions et de coordination des dépenses engagées par les partis pendant les campagnes au Congrès. Il ne faut pas s'étonner dès lors que les démocrates s'inquiètent de telles propositions, eux qui ont eu de la difficulté à acheminer autant d'argent que les républicains vers des candidats et candidates au Congrès, par l'un ou l'autre moyen.

Tableau 1.7
Plafonnement des dépenses des partis, élections au Sénat, 1990

État	Population en âge de voter	Plafonnement des dépenses des partis $
Alabama	3 010 000	151 343
Alaska*	362 000	50 280
Arizona	2 575 000	129 471
Arkansas	1 756 000	88 292
Californie	21 350 000	1 073 478
Caroline du Nord	4 929 000	247 830
Caroline du Sud	2 558 000	128 616
Colorado	2 453 000	123 337
Connecticut	2 479 000	124 644
Dakota du Nord*	481 000	50 280
Dakota du Sud*	519 000	50 280
Delaware*	504 000	50 280
Floride	9 799 000	492 694
Georgie	4 639 000	233 249
Hawaï	825 000	50 280
Idaho	710 000	50 280
Illinois	8 678 000	436 330
Indiana	4 133 000	207 807
Iowa	2 132 000	107 197
Kansas	1 854 000	93 219
Kentucky	2 760 000	138 773
Louisiane	3 109 000	156 321
Maine	917 000	50 280
Maryland	3 533 000	177 639
Massachusetts	4 576 000	230 081
Michigan	6 829 000	343 362
Minnesota	3 224 000	162 103
Mississippi	1 852 000	93 119
Missouri	3 854 000	193 779
Montana	588 000	50 280
Nebraska	1 187 000	59 682
Nevada	833 000	50 280
New Hampshire	828 000	50 280
New Jersey	5 903 000	296 803
Nouveau-Mexique	1 074 000	54 001
New York	13 600 000	683 808
Ohio	8 090 000	406 765
Oklahoma	2 371 000	119 214
Oregon	2 123 000	106 744
Pennsylvanie	9 199 000	462 253
Rhode Island	767 000	50 280
Tennessee	3 685 000	185 282
Texas	12 038 000	605 271
Utah	1 076 000	54 101
Vermont*	425 000	50 280

Tableau 1.7 (suite et fin)
Plafonnement des dépenses des partis, élections au Sénat, 1990

État	Population en âge de voter	Plafonnement des dépenses des partis $
Virginie	4 615 000	232 042
Virginie occidentale	1 394 000	70 090
Washington	3 545 000	178 243
Wisconsin	3 612 000	181 611
Wyoming*	339 000	502 890

Source : Federal Election Commission.

*État n'ayant qu'un seul représentant.

La FEC vivement critiquée

La FEC est un organisme qui prête à controverse (Jackson 1990; Common Cause 1989). On lui a ouvertement reproché d'être trop sévère autant que trop souple, trop autocratique, trop inefficace, trop incohérente et trop insensible aux droits garantis par le Premier amendement et au sort des candidats non titulaires et des groupes à la base.

La commission a reçu pour mandat d'administrer la *FECA*, de répartir les fonds publics entre les candidats et candidates à la présidence, de faire respecter les limites concernant les dépenses et les contributions, et de divulguer de manière complète les contributions et les dépenses politiques. Certains observateurs estiment que la FEC est ou devrait être au centre de la réforme du financement électoral. Mais elle est constamment sur ses gardes, de crainte que le Congrès ne désapprouve ses décisions. Elle est donc gênée dans l'exécution de sa principale responsabilité, à savoir le fonctionnement harmonieux et équitable de la *FECA* — malgré sa vaste portée et sa grande complexité. La commission n'a pu s'assurer, par l'entremise de la *FECA*, une image suffisamment forte pour la rendre crédible et lui donner l'adhésion de la majorité.

La *FECA* confère à la FEC son pouvoir et définit ses responsabilités à l'égard des pratiques électorales fédérales. Si la FEC a compétence en ce qui concerne le respect civil des lois fédérales sur le financement des partis politiques, elle n'a aucun pouvoir judiciaire. À l'instar d'autres organismes de réglementation, elle ne peut forcer un parti à conclure un accord de conciliation, à admettre une infraction ou à payer une amende. La commission peut imposer une amende à un parti impliqué volontairement dans un accord de conciliation, ou elle peut porter l'affaire devant les tribunaux. Néanmoins, les plaintes concernant les

élections fédérales doivent d'abord être approuvées par la majorité des six membres de la FEC; plus tard seulement on peut demander réparation, par les voies judiciaires ou en s'adressant au procureur général. Il est parfois difficile d'obtenir une majorité au sein de la FEC, du fait que ses membres appartiennent, pour moitié, à chacun des deux grands partis.

L'organisme a dû consacrer beaucoup de temps et d'argent pour se défendre, souvent au détriment de l'administration et de l'application de la Loi. Les budgets ne suivent pas le rythme de l'inflation. Constamment exposée au feu roulant, la commission a perdu beaucoup de son dynamisme, de sa force et de ses appuis.

Une des principales critiques adressées à la FEC est qu'elle exerce ses pouvoirs de police de manière trop sélective, ce qui a imposé des coûts et des tâches injustifiés aux états-majors des campagnes électorales, qui doivent maintenant engager des avocats et des comptables pour s'assurer que le tout se déroule dans le respect de la Loi.

Les défenseurs de la commission prétendent que les critiques sont en bonne partie injustifiées, puisque celle-ci est tenue de suivre la Loi adoptée par le Congrès, et qu'elle est trop souvent stigmatisée pour n'avoir, en somme, fait que son devoir. Dans cette optique, c'est peut-être au niveau de la Loi que se situent les lacunes, mais c'est la FEC qui essuie le tir des critiques. Les objections systématiques sur presque toutes les facettes du travail de la commission ne peuvent que gêner le bon fonctionnement de cet organisme, et diminuer son autorité morale dans l'administration et l'application de la Loi.

Les activités de la FEC qui recueillent le plus l'appui et le respect de la population sont celles qui concernent la divulgation — l'information recherchée est facilement accessible grâce à des installations informatisées dans un bureau situé au rez-de-chaussée — et la compilation informatisée des données sur les finances politiques. On peut cependant faire grief à la FEC de ne pas articuler plus clairement ses nombreuses réalisations en ce domaine, et d'être parfois lente à compiler utilement les données. Naturellement, les considérations budgétaires ralentissent souvent le processus de compilation.

En toute équité, les problèmes de la FEC proviennent moins de ses propres lacunes que de la répugnance du Congrès à créer une commission vraiment indépendante. La commission est ce que le Congrès veut qu'elle soit, comme en témoigne éloquemment l'influence de celui-ci dans les nominations à la FEC. Cela se traduit, à l'occasion, par l'incapacité de la commission à régler d'importantes questions relatives au financement électoral, dont deux cas récents où elle n'est intervenue qu'après y avoir été forcée par des cours fédérales.

Parlant de la complexité de la *FECA*, feu le sénateur Lee Metcalf s'est demandé un jour si les titulaires de charges électives ne devaient pas s'inquiéter davantage d'être jetés en prison que de bien servir leurs commettants. Réflexion faite, cette boutade montre bien la nature contradictoire des réformes — la dichotomie entre les objectifs visés par les réformateurs et les contraintes législatives et procédurales que l'application de ces réformes a imposées au processus électoral démocratique.

Les commissions électorales sont surtout une créature américaine. À l'échelon fédéral ou à celui de l'État, elles jouent des rôles multiples : juge, jury, administrateur, procureur du ministère public, exécuteur de la loi et magistrat. La possibilité de conflits entre ces rôles est aussi réelle que les tensions auxquelles ils invitent, et elle menace le bon fonctionnement de la réglementation, à moins que les commissions ne manœuvrent avec circonspection. L'application sévère de la Loi ne doit pas être un obstacle à la liberté de parole ou à la participation des citoyens et citoyennes. Une application trop tatillonne suscite un climat politique malsain; une application trop laxiste n'augmente pas la confiance dans le processus électoral.

Le pouvoir d'interpréter la Loi est essentiellement celui de faire de nouvelles lois, et les commissions chevauchent le processus politique puisqu'elles peuvent influer sur l'issue des élections. Dans les circonstances, les législatures n'ont pas hésité à restreindre les activités de ces organismes. Mais les législatures sont elles-mêmes en conflit d'intérêts, puisque leurs membres votent les lois qui régissent leur propre réélection. À l'évidence, aucun idéal ne peut être réalistement atteint.

LE DÉBAT CONCERNANT LES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES

C'est pendant la session législative de 1989–1990 que le Congrès est venu le plus près de refondre massivement les lois sur le financement des campagnes fédérales depuis les amendements de 1974. Cette fois, c'est l'allusion à un scandale qui a incité le Sénat et la Chambre des représentants à proposer une nouvelle législation. Mais deux facteurs devaient empêcher les propositions de réforme du financement électoral de devenir loi. Il y eut d'abord la question de la partisanerie, les démocrates et les républicains se soupçonnant mutuellement d'avoir des motifs cachés derrière leurs projets de loi respectifs. Puis, l'affrontement de longue date entre la Chambre et le Sénat sur cette question a de nouveau joué. Bien que toutes deux sous contrôle démocrate, la Chambre haute et la Chambre basse du Congrès ne sont pas parvenues à concilier les intérêts contradictoires découlant de leurs approches différentes à l'égard de la réforme.

C'est au Sénat, en décembre 1985, que la question de la réforme du financement électoral a d'abord refait surface, après un hiatus de plus de cinq ans. Le démocrate David Boren, de l'Oklahoma, et le républicain Barry Goldwater, de l'Arizona, voulaient réduire les sommes qu'un Political Action Committee (PAC) pouvait verser à un candidat ou une candidate. Ironiquement, la plupart des républicains, qui allaient adopter une telle proposition plus tard, ont dans un premier temps cherché à l'écarter. À l'époque, les républicains contrôlaient le Sénat, et recevaient la majorité des contributions versées par les PACs de sociétés et d'associations commerciales.

Aux élections de novembre 1986, les démocrates ont repris la majorité au Sénat et décidé de ramener à l'avant-scène la question de la réforme du financement électoral. Piloté par David Boren, leur projet de loi prévoyait un financement public direct pour les candidats et candidates au Sénat qui acceptaient de plafonner leurs dépenses, et fixait une limite globale aux montants qu'un candidat pouvait accepter de l'ensemble des PACs.

Il s'ensuivit un long débat de huit mois sous le signe de l'acrimonie, au cours duquel les démocrates cherchèrent en vain à contrer l'opposition systématique des républicains au projet de loi. Dans une tentative infructueuse de se gagner l'appui des républicains, David Boren modifia le projet de loi de manière que le financement public ne soit accordé qu'aux seuls candidats dont les opposants dépassaient la limite prescrite des dépenses.

Depuis 1987, les leaders démocrates au Sénat et à la Chambre tiennent à imposer aux campagnes au Congrès un plafonnement des dépenses analogue à celui qui s'applique aux campagnes présidentielles, malgré la forte opposition des républicains. Le problème est devenu le principal obstacle à la réalisation d'une réforme bipartisane.

De nombreux républicains estiment que le plafonnement des dépenses donne un autre avantage aux législateurs sortants, en majorité démocrates, leur nom étant affiché partout. Certaines statistiques récentes leur donnent raison, en montrant que le plafonnement des dépenses pourrait désavantager les aspirants et aspirantes. Par exemple, une étude menée par le Committee for the Study of the American Electorate, de nature non partisane, montre que, des 32 aspirants qui ont réussi à obtenir un poste au Sénat entre 1978 et 1988, 7 seulement ont respecté les limites de dépenses proposées par les sénateurs et sénatrices démocrates en 1990 (Peck 1990, 3).

Il y a également, derrière ce différend, un profond désaccord philosophique. Les démocrates font valoir que, pour stopper la montée

des coûts et mettre un terme à la chasse aux dollars, qui prend de plus en plus d'ampleur, il faut plafonner le montant total des sommes consacrées aux campagnes. À cela, les républicains rétorquent que le principal problème n'est pas tant celui des sommes que leur provenance. Ils ont prôné le plafonnement de certains fonds, à leurs yeux d'origine douteuse (par exemple, les PACs) pour les remplacer par des fonds provenant de sources plus acceptables (par exemple, les contributions de particuliers et l'argent des partis politiques).

Les républicains s'opposent également au financement public, qu'ils considèrent comme une utilisation inappropriée des recettes fiscales. C'est là une deuxième grande différence de nature partisane entre eux et les démocrates, encore que ce ne soient pas tous les démocrates, et de loin, qui acceptent l'idée d'un financement public.

C'est la convergence de plusieurs facteurs qui a ramené en tête de liste de l'ordre du jour législatif la question de la réforme du financement électoral, à la convocation du 101e Congrès en janvier 1989. Il était devenu évident que le sauvetage de l'industrie nationale de l'épargne et du prêt allait coûter plusieurs centaines de milliards de dollars. L'attention était centrée sur la Lincoln Savings & Loan, ayant son siège en Californie. Il fut révélé que le propriétaire de la Lincoln, Charles Keating, et ses associés avaient versé 1,3 million de dollars à des comités politiques et semi-politiques ayant des liens avec cinq sénateurs qui avaient rencontré des fonctionnaires fédéraux de la réglementation pour le compte de Keating[14].

Puis, les membres de la Chambre entamèrent, sitôt après les élections de 1988, une procédure visant à se donner une importante augmentation de salaire, afin de régler la question au moins deux ans avant d'avoir à affronter l'électorat. Il y eut un tollé de protestations, et l'idée fut temporairement mise de côté. Pour rendre la chose plus acceptable, les leaders de la Chambre promirent de bouger sur la question de la déontologie et sur celle de la réforme des campagnes électorales.

Le président de la Chambre, Jim Wright, du Texas, alors soumis à une enquête de moralité qui allait ultimement mener à sa démission, nomma en janvier 1989 un groupe de travail bipartisan sur la réforme électorale. Les démocrates de la Chambre firent converger leurs efforts sur deux projets de loi proposant le plafonnement des dépenses électorales et une limite globale aux contributions des PACs. La principale différence entre les deux projets de loi concernait le financement public, et cela reflétait les divisions au sein de la majorité démocrate sur cette question. Un des projets de loi proposait le respect volontaire du

plafonnement des dépenses, en échange de rabais sur les tarifs postaux et les publicités télévisées; l'autre prévoyait des fonds de contrepartie provenant du Trésor public.

Au Sénat, David Boren présenta de nouveau sa proposition de 1987–1988, en vertu de laquelle les candidats et candidates au Sénat ne bénéficieraient d'un financement public que lorsque leurs adversaires dépenseraient les limites des dépenses. Les républicains, menés par le sénateur Mitch McConnell du Kentucky, répondirent par une contre-proposition qui *aurait abaissé* le plafond des contributions des PACs, *augmenté* le montant qu'un particulier peut contribuer et *allégé* les restrictions quant aux sommes que les partis politiques peuvent verser aux candidats.

En juin 1989, le président George Bush y alla de sa propre proposition. Celle-ci visait essentiellement à diminuer les avantages des titulaires sortants, en éliminant la plupart des PACs et en forçant les candidats et candidates à « ramener à zéro » leurs fonds électoraux après chaque campagne. Cette dernière disposition visait à mettre un terme à la pratique voulant que les titulaires accumulent une « caisse spéciale » importante dans un effort pour écarter les aspirants potentiels. Les démocrates ayant le contrôle du Congrès, ils ne manquèrent pas de soumettre le plan Bush à de vives attaques.

À la fin de 1989, les coprésidents du groupe de travail de la Chambre, le démocrate Al Swift de l'État de Washington et le républicain Guy Vander Jagt du Michigan, parvinrent à s'entendre sur certaines questions secondaires : priorité aux candidats et candidates dans l'achat de temps d'antenne, réinstauration des crédits d'impôt pour les contributions modestes et élimination des PACs pour les courses au leadership[15]. Mais l'impasse demeurait totale sur les grandes questions — plafonnement des dépenses, financement public, PACs et rôle des partis.

Ce sont des préoccupations de moralité qui avaient forcé les démocrates de la Chambre à vouloir procéder, en 1989, à une réforme des campagnes électorales (des controverses de nature éthique avaient forcé aussi bien Jim Wright que Tony Coelho, le chef de file de la majorité, à quitter leurs fonctions). Le Sénat fut soumis à une pression semblable en 1990, par suite de la décision du Senate Ethics Committee de soumettre à une enquête les cinq sénateurs impliqués dans l'affaire Keating (Lincoln Savings & Loan). Pour éviter d'avoir à reprendre la bataille de 1987–1988, les deux leaders au Sénat — le démocrate George Mitchell, du Maine, et le républicain Robert Dole, du Kansas — nommèrent un comité d'experts universitaires et juridiques ayant pour mandat de proposer des solutions possibles.

Les recommandations du comité, rendues publiques au début de mars, ont été aussitôt saluées par les deux partis politiques, qui y voyaient la base d'un compromis possible (Campaign Finance Reform Panel 1990)[16]. Le comité proposait ce qui allait être appelé un « plafond de dépenses mobile » (*flexible spending limits*). N'étaient pas visées par ce plafonnement les contributions relativement modestes versées à des candidats et candidates au Sénat par des résidents et résidentes de l'État concerné, et les dépenses engagées par les partis politiques au titre de la recherche, de l'inscription des électeurs, et de campagnes d'incitation au vote.

Le comité avait cherché à trouver un compromis entre deux vues opposées : celle des démocrates, qui voulaient plafonner les dépenses, et celle des républicains, pour qui le principal problème était la provenance des fonds électoraux. Tout en maintenant une certaine forme de plafonnement des dépenses, la proposition encourageait les contributions en provenance des donateurs particuliers habilités à voter et des partis politiques plutôt que celles des PACs ou des personnes vivant à l'extérieur de l'État — considérés comme deux grandes sources de fonds d'intérêts spéciaux. En outre, le comité ne recommandait pas le financement public direct, une idée à laquelle étaient fortement opposés les républicains. Il suggérait plutôt, comme moyens d'inciter les candidats et candidates à respecter le plafonnement des dépenses, des tarifs de télédiffusion réduits, des rabais postaux ainsi que des crédits d'impôt pour les contributions faites à l'intérieur d'un État.

L'ouverture politique créée par le rapport du comité allait cependant bientôt se refermer devant la comédie donnée par les sénateurs démocrates et républicains, les deux camps s'empressant de montrer aux électeurs et électrices qu'ils étaient à l'origine de la réforme. Malgré certaines divergences au sein de chaque parti, les démocrates et les républicains rédigèrent des projets de loi distincts, en remplacement possible de celui sur lequel un comité du Sénat, où les démocrates ont le contrôle, avait donné un avis favorable.

Le projet de loi parrainé par les démocrates et adopté par le Sénat en août 1990 proposait d'offrir aux candidats et candidates qui respectaient les limites des dépenses des bons leur donnant droit à du temps d'antenne à la télévision, ainsi que des tarifs postaux réduits. La loi du Sénat aurait également permis le financement public direct des candidats dont les adversaires dépassaient le plafond des dépenses dans un État donné. Le projet de loi des démocrates à la Chambre prévoyait du temps d'antenne gratuit et des rabais postaux. Cette disposition a finalement été exclue, dénotant ainsi le scepticisme affiché par certains démocrates de la Chambre quant à la capacité de la FEC à administrer

un programme de financement public direct pour les candidats au Congrès.

Le mode de réglementation des PACs était une autre question qui opposait les démocrates et les républicains. En général, les démocrates au Sénat et à la Chambre divergent d'opinion sur l'abaissement des limites aux contributions des PACs ou sur l'interdiction pure et simple de ces contributions, mais ils sont du même avis pour ce qui est d'imposer un plafond global sur les contributions qu'un candidat peut accepter de tous les PACs. Certains républicains ont proposé d'abaisser la limite actuelle (5 000 $) par élection qu'un PAC peut verser à un candidat, tandis que d'autres veulent interdire complètement les contributions des PACs. Les propositions sur l'abaissement des limites de contribution semblent viser les PACs syndicaux et certains autres PACs d'associations, qui affichent une préférence pour les démocrates et contribuent en général les montants maximaux autorisés par la Loi. Certains ont dit craindre que les propositions démocrates concernant les limites globales ne permettent aux candidats d'atteindre, tôt dans la campagne, les limites admissibles, en acceptant dès le départ d'importants « fonds de démarrage » offerts par des PACs fortunés, ce qui aurait pour effet d'écarter de la course les PACs plus modestes.

Si le projet sénatorial était devenu loi, deux de ses dispositions auraient presque certainement été contestées sur le plan juridique : l'interdiction des PACs et un système de financement public d'urgence. En fait, le projet du Sénat contenait un scénario de rechange pour limiter les contributions des PACs dans l'éventualité où l'interdiction des PACs était décrétée inconstitutionnelle. (Outre les PACs des syndicats, des associations commerciales et des sociétés, l'interdiction touchait aussi les PACs « non alignés », idéologiques, ou à vocation ponctuelle, ce qui aurait pu être en conflit avec les droits constitutionnels.) Pendant le débat au Sénat, on qualifia la proposition de financement public d'urgence de mesure coercitive, parce qu'elle pénalisait les candidats et candidates qui dépensent beaucoup, en donnant à leurs adversaires des fonds publics.

Le projet de la Chambre, adopté plusieurs jours après celui du Sénat, donna aussi lieu à de féroces luttes intestines parmi les démocrates. Les représentants et représentantes des États qui allaient vraisemblablement perdre des districts par suite du recensement décennal de 1990 craignaient que le plafonnement des dépenses ne nuise à leur chance de survie politique. Pour les satisfaire, on accepta d'assouplir les limites des dépenses pour les candidats et candidates de la Chambre qui survivraient aux primaires avec moins des deux tiers des votes.

Ceux et celles qui respectaient cette limite se voyaient offrir du temps d'antenne et des rabais postaux.

Contrairement au projet de loi du Sénat, qui interdisait les PACs, celui que la Chambre adopta permettait aux candidats et candidates d'accepter un montant global de contributions de PACs équivalant à la moitié de la limite fixée pour les dépenses. Cela reflétait clairement la dépendance des représentants et représentantes démocrates à l'égard des PACs : en effet, près de 52 % des fonds reçus par la majorité démocrate en Chambre pendant la campagne de 1988 provenaient des PACs. Le projet de loi de la Chambre accordait également un traitement de faveur aux PACs qui limitaient les contributions de leurs membres à un maximum de 240 $ par année. Certains critiques n'ont vu là qu'un moyen de favoriser les PACs syndicaux, qui dépendent dans une grande mesure de modestes contributions.

Il n'y eut aucune négociation sur cette question entre la Chambre et le Sénat, de sorte que la question reviendra sur le tapis pendant la session de 1991–1992 du Congrès. Mais, compte tenu des divergences entre les deux chambres — et la menace que le président George Bush oppose son veto à tout projet de loi prévoyant un plafonnement des dépenses et un financement public — peu croient qu'il y aura un déblocage dans un proche avenir. Néanmoins, les deux chambres du Congrès ont montré en 1990 qu'elles pouvaient adopter des projets de loi.

L'ÉTAT DES ÉTATS

Les réformes apportées à l'échelon fédéral pendant les années 70 ont provoqué de nombreux changements au niveau des États et au niveau local. On constate toutefois depuis un certain temps que les États prennent souvent l'initiative, alors que perdure l'impasse au Congrès. Ce mouvement de réforme au niveau de l'État se produit à un moment où nombre des problèmes qui caractérisent le système de financement des élections au Congrès — notamment la forte dépendance à l'égard des Political Action Committees (PACs) et la pénurie d'aspirants et d'aspirantes suffisamment fortunés — se matérialisent de plus en plus lors des élections à l'échelle de l'État et à la législature.

À la fin de 1990, les 50 États imposaient une forme ou une autre de divulgation des dépenses électorales. La majorité avaient des restrictions sur les contributions particulières versées à un candidat ou une candidate, tandis que 25 imposaient des limites aux contributions des PACs[17]. En outre, près de la moitié des États avaient adopté un financement public direct ou indirect pour les candidats ou les partis politiques, grâce à des prélèvements fiscaux ou des contributions

fiscales supplémentaires volontaires. La plupart des programmes n'offrent toutefois qu'un financement public modeste.

Plusieurs grandes municipalités offrent un financement public, dont New York et Los Angeles, les deux plus grandes villes du pays (Alexander et Walker 1990)[18].

Trois entités politiques qui ont mis en place d'importants programmes sont examinées ci-après. Il s'agit du New Jersey, du Minnesota et de la ville de New York.

Le New Jersey

Le New Jersey a autorisé le financement public des élections au poste de gouverneur au début de 1974, six mois avant que le Congrès n'élargisse le système actuel de financement public des élections présidentielles. La décision du New Jersey est, elle aussi, venue en réaction à un scandale. À l'époque, l'État avait la réputation d'être l'un des plus corrompus du pays, et le financement public fut adopté après une période pendant laquelle plusieurs fonctionnaires de haut rang furent trouvés coupables d'abus connexes à une campagne électorale.

Le programme du New Jersey, mis en œuvre pour la première fois pendant les élections générales de 1977, fut plus tard élargi pour couvrir également les primaires; les élections au poste de gouverneur de 1981, 1985 et 1989 ont donné lieu à un financement public durant la période de préinvestiture et pendant les élections générales. Le système du New Jersey est le plus généreux au pays. Après avoir atteint un seuil de 150 000 $ provenant de contributions privées, un candidat ou une candidate peut recevoir 2 $ de financement public pour chaque dollar amassé, sous réserve d'un plafond prescrit. En contrepartie, il doit respecter des limites sur les contributions individuelles ainsi que sur les dépenses globales, et accepter de participer à deux débats pendant les primaires et à deux autres pendant les élections générales.

Depuis 1989, les limites aux dépenses et les contributions publiques sont indexées au taux de l'inflation, faisant ainsi écho au système de financement public des élections présidentielles. La législature du New Jersey a également indexé le plafonnement des contributions en fonction de l'indice des prix à la consommation.

La générosité du système adopté par le New Jersey est, aux dires de ses défenseurs, en relation directe avec le succès qu'il connaît; les candidats et candidates des deux partis au poste de gouverneur ont estimé qu'il valait la peine d'accepter de limiter les dépenses en contrepartie de contributions publiques imposantes. Des 40 principaux candidats qui ont brigué le poste de gouverneur depuis l'adoption du financement public, 38 ont demandé et reçu des subventions

(Alexander 1989, 9). Et, à la différence d'autres États, la législature du New Jersey a accepté de prévoir des fonds pour rajouter aux contributions provenant de prélèvements fiscaux.

Lors des primaires pour le poste de gouverneur tenues en 1989, 58 % des dépenses effectuées dans le cadre des limites fixées provenaient d'un financement public (Alexander 1989, tableau 2, 14). Aux élections générales, les candidats démocrate et républicain ont chacun reçu une subvention publique équivalant aux deux tiers des limites fixées pour leurs dépenses.

Cependant, le système du New Jersey ne va pas sans problèmes; dans une certaine mesure, c'est un exemple classique de la difficulté d'imposer un plafonnement des dépenses. En 1977, les limites étaient fixées à un niveau relativement peu élevé. Cela a eu pour effet de désavantager considérablement dans sa campagne Raymond Bateman, sénateur de l'État et aspirant républicain, face à son adversaire mieux connu, le gouverneur en poste Brendan Byrne, un démocrate. Un rapport publié ultérieurement par la Election Law Enforcement Commission (ELEC) du New Jersey a établi que « le soutien du public aux candidats s'étant réorienté vers le gouverneur sortant Brendan Byrne, le sénateur Raymond Bateman n'avait pas été en mesure, uniquement en raison du plafonnement des dépenses, de mener une campagne qui aurait pu contrer cette tendance » (New Jersey, Election 1982, 17 et 18).

Sur la foi de cette expérience, la ELEC a par la suite proposé tous les quatre ans d'abolir le plafonnement des dépenses et de fournir plutôt aux candidats et candidates une base de financement public suffisante pour monter une campagne efficace. En 1980, la législature du New Jersey vota en faveur de l'abolition du plafonnement des dépenses. Brendan Byrne, qui en avait profité, opposa son veto. En 1989, la législature augmentait sensiblement les plafonds fixés.

À l'instar des candidats présidentiels, les candidats désignés pour le poste de gouverneur du New Jersey ont de plus en plus cherché à contourner légalement le plafonnement des dépenses grâce à l'utilisation de fonds officieux. En 1989, les partis politiques de l'État ont financé diverses publicités et activités de nature « générique » qui ont eu des retombées positives pour les candidats et candidates au poste de gouverneur (Fitzpatrick 1990, 14–18). De plus, les campagnes menées par des intérêts indépendants, utilisés pour contourner les limites présidentielles, jouèrent un rôle dans les deux dernières élections au poste de gouverneur.

Au New Jersey, le gouverneur est le seul fonctionnaire de l'exécutif à être élu au suffrage populaire. La législature a choisi jusqu'ici de ne

pas élargir le financement public pour y englober les élections qui la concernent en propre. En fait, et contrairement aux campagnes au poste de gouverneur, il n'y a actuellement aucune limite sur les contributions que peuvent faire des particuliers, des sociétés, des syndicats et des PACs à un candidat ou une candidate à la législature. Par conséquent, une grande partie des fonds d'intérêts spéciaux qui ont été exclus des élections au poste de gouverneur ont été réacheminés dans les campagnes à la législature.

Le Minnesota

Tout comme celui du New Jersey, le programme de financement public du Minnesota remonte à 1974. Il n'est cependant pas issu d'un scandale, mais plutôt d'une tradition politique de populisme idéaliste qui a fait de cet État l'un des plus libéraux des États-Unis.

Le système du Minnesota, quoique moins bien financé que celui du New Jersey, est cependant plus exhaustif sous plusieurs rapports. Il permet d'aider les partis politiques aussi bien que les candidats et candidates. Bien que limité aux élections générales, il s'applique à tous les candidats à l'échelle de l'État (à l'exclusion des fonctions judiciaires). Le Minnesota est également l'un des trois seuls États à offrir un financement public aux candidats à sa législature. Il a également ouvert une nouvelle voie politique en 1990, lorsqu'il a élargi le financement public aux élections au Congrès. Mais il est presque certain que cette disposition sera contestée sur le plan constitutionnel, au motif que les lois des États sont assujetties aux lois fédérales dans le cas des élections au niveau fédéral.

Pour avoir droit à un financement public pendant les élections générales, les candidats et candidates à l'échelle de l'État et ceux et celles à la législature doivent accepter par écrit de respecter les limites des dépenses ainsi que les limites sur le montant global des contributions reçues de particuliers, de syndicats, de PACs et de partis politiques (il est interdit aux sociétés de verser des contributions politiques). Si les candidats républicains au poste de gouverneur ont refusé le financement public en 1978 et en 1982, il reste que la grande majorité des candidats admissibles depuis l'instauration du système en 1976 ont accepté cet argent et convenu de respecter les limites. En 1986, lorsque les candidats des deux grands partis au poste de gouverneur ont accepté le financement public, environ le quart de leurs budgets de campagne provenait de ces fonds (Alexander 1989, 32 et 33).

Avec le Rhode Island, le Minnesota est l'État où le prélèvement fiscal au titre du financement public est le plus élevé, soit 5 $. Au début, les candidats et candidates du parti Democratic-Farmer-Labor

distançaient sensiblement leurs homologues républicains pour ce qui est du financement public. Mais les républicains ont réussi, ces dernières années, à se tailler une part plus importante des subventions disponibles (Alexander 1989, 32).

La preuve est contradictoire quand il s'agit de déterminer si le vaste programme mis sur pied par le Minnesota a permis d'atteindre un des objectifs fondamentaux des systèmes de financement public, à savoir augmenter la concurrence entre les candidats et candidates, en « nivelant le terrain de jeux ». Du côté positif, il faut admettre qu'aucun candidat à un poste à l'échelle de l'État n'a été élu sans opposition depuis l'adoption de la loi. Tous les candidats vainqueurs, à l'exception d'un, ont accepté un financement public et donc la limitation de leurs dépenses (McCoy 1987).

Cependant, on peut s'interroger sur les avantages accordés par le système de financement public du Minnesota dans le cas des candidats et candidates à la législature. Certains signes montrent que les candidats dans les campagnes sans chaude lutte optent souvent pour le financement public lorsque les limites aux dépenses sont suffisamment élevées et que l'argent fourni par le programme est suffisant. Mais dans les districts où s'exerce une forte concurrence et dans ceux où le titulaire sortant fait face à un aspirant ou une aspirante solide, les candidats peuvent ne pas accepter le financement public, de manière à pouvoir dépenser autant d'argent qu'ils le jugent nécessaire. En règle générale, les républicains hésitent moins que les démocrates à se départir du financement public.

Le plafonnement des dépenses a également posé des problèmes au Minnesota. En 1980, année d'élection aux deux chambres de la législature de cet État, le taux de participation au programme de financement public a chuté à 66 %, alors qu'il était de 92 % quatre ans auparavant (Alexander 1989, tableau 5, 29). À l'époque, le taux d'inflation dépassait les 10 %, et le plafond des dépenses n'avait pas été haussé pour en tenir compte — de sorte que de nombreux candidats se détournèrent de cette option. Après les élections de 1980, les limites aux dépenses et les allocations de financement public ont été ajustées en fonction de l'indice des prix à la consommation et, aux élections de 1990, le taux de participation des candidats et candidates au régime de financement public était revenu à 92 %.

La ville de New York

Des quatre municipalités à offrir un financement public, c'est la ville de New York qui dispose du programme le plus complet. Comme dans l'État voisin du New Jersey, c'est un scandale qui fut à l'origine du

programme adopté par la ville. En février 1988, le conseil de ville adoptait une loi sur le financement public, qui fut signée par le maire Edward Koch et ratifiée massivement par les électeurs et électrices de la ville au mois de novembre suivant. En 1989, dans le cadre du premier test du nouveau programme, M. Koch sollicita un renouvellement de mandat, mais perdit aux mains de David N. Dinkins, celui qui était alors président du quartier de Manhattan.

Ceux et celles qui acceptent de recevoir un financement public dans la ville de New York doivent respecter les limites fixées aux dépenses et faire la preuve du sérieux de leur candidature en amassant un montant maximal relativement modeste à partir de contributions privées. Les contributions privées versées par les résidents et résidentes de la ville de New York sont, jusqu'à concurrence de 500 $, doublées par des contributions publiques de contrepartie. Le programme couvre tous les postes électifs de la ville : le maire, le président du conseil, le contrôleur, les présidents des cinq quartiers de New York et les membres du conseil.

Les candidats et candidates qui participent au programme de la ville de New York doivent aussi accepter de limiter les contributions particulières à 3 000 $. Cette mesure est considérablement plus restrictive que la loi actuelle de l'État de New York, qui fixe cette limite à 50 000 $.

La nouvelle loi de la ville de New York a été appliquée pour la première fois en 1989, et on constate à l'analyse qu'elle a considérablement réduit le rôle des grands donateurs — une préoccupation de toujours dans une ville où le puissant milieu de l'immobilier a souvent exercé son influence financière pendant les années d'élection.

Pour ce qui est de la participation des candidats et candidates, c'est dans la course à la mairie que le programme a eu le plus de répercussions. Cinq des six principaux candidats au poste de maire ont décidé de participer au programme. Le candidat désigné du Parti démocrate, M. Dinkins, a reçu environ 12 % de l'ensemble de ses contributions du régime de financement public; le candidat désigné du Parti républicain, Rudolph Giuliani, en a reçu environ le cinquième (New York City 1990, 5). En tout, les 48 candidats dont le nom paraissait sur les bulletins soit aux primaires soit aux élections générales ont participé au programme, et 36 ont reçu des fonds publics (*ibid.*, 29).

Le programme a cependant moins bien réussi pour ce qui est de rendre concurrentielles les élections au conseil de ville qui — à quelques exceptions près — ont toujours eu peu de visibilité et généralement été à sens unique. Il y a 35 postes au conseil; 33 des candidats et candidates ont opté pour le programme, mais seulement 25 ont reçu un financement

public (New York City 1990, 16). Cela pourrait changer aux élections spéciales de 1991 : le nombre de sièges au conseil sera porté de 35 à 51, et celui-ci jouira de pouvoirs accrus.

CONCLUSION

Comme on l'a dit au début, il est hasardeux d'établir des comparaisons entre les États-Unis et le Canada, compte tenu des différences notables dans leur système politique. Cependant, au chapitre du financement des campagnes électorales, il existe certaines réalités fondamentales qui sous-tendent les deux systèmes au moment où nous amorçons la décennie 1990.

La professionnalisation des campagnes est acquise pour toujours Les nombreux services professionnels dont dépendent les candidats et candidates, et les partis engagés dans une élection coûtent cher. Aucune mesure législative ne pourra renverser la vapeur et déprofessionnaliser les campagnes. La question est plutôt de savoir comment financer des élections modernes d'une manière qui réduise au minimum les possibilités aussi bien que les apparences de corruption.

L'argent a valeur de parole Ce principe est au cœur de la décision *Buckley* (1976) voulant que le plafonnement obligatoire des dépenses soit interdit aux termes de la Constitution des États-Unis. Mais c'est un principe qui s'applique à toute société démocratique moderne où la liberté de parole est un droit fondamental. Restreindre l'accès d'un candidat ou d'une candidate aux moyens de promotion disponibles peut être considéré comme une restriction à la liberté de parole. Toute tentative visant à mettre un terme à la corruption, réelle ou appréhendée, en contrôlant l'origine des fonds publics doit être soigneusement équilibrée, de manière à tenir compte des droits individuels fondamentaux.

Les conséquences imprévues sont inévitables Dans les sociétés démocratiques pluralistes, comme celles des États-Unis et du Canada, les efforts visant à réglementer l'acheminement des fonds ne donneront jamais tout à fait les résultats escomptés. Certains partis lésés chercheront compensation par la voie du processus judiciaire; aux États-Unis, la structure actuelle du financement des campagnes électorales a été façonnée autant par les contestations juridiques que par les lois du Congrès. Les meilleures intentions produisent souvent des résultats secondaires indésirés. En adoptant en 1979 les amendements à la *Federal Election Campaign Act*, le Congrès avait pour dessein de renforcer les partis de la masse. Cela a donné lieu à la multiplication des

fonds officieux maintenant omniprésents dans toutes les élections présidentielles.

Ce sont là les réalités et les principes à garder à l'esprit lorsqu'il s'agit d'analyser l'expérience de la réforme du financement des élections et de proposer d'autres changements. Aux États-Unis, plusieurs leçons évidentes émanent de l'expérience des vingt dernières années.

Le plafonnement des dépenses multiplie les échappatoires Quelles que soient les limites — sur les contributions ou sur les dépenses — elles ne seront jamais étanches, mais la limitation des dépenses est sans doute la plus problématique, comme on a pu le constater lors de la confrontation Bush-Dukakis de 1988 et par l'expérience du New Jersey (et également, dans une certaine mesure, par les interventions des groupes d'intérêt politique dans les élections canadiennes). Dans le système politique américain, les candidats et candidates à l'échelon tant du fédéral que des États ont trouvé une multitude de moyens pour contourner les limites. C'est ainsi, par exemple, que sont entrés dans le système des modes de financement politique difficiles à détecter, tels les fonds officieux et les dépenses de source indépendante. La formule des fonds officieux a permis aux grands donateurs de participer de nouveau aux campagnes présidentielles. Le recours aux dépenses de source indépendante a intensifié l'utilisation de la publicité négative, ce qui a eu pour effet d'accroître encore le cynisme chez un électorat déjà blasé.

À l'échelon du Congrès, certains signes montrent que le plafonnement des dépenses pourrait être encore plus désavantageux pour les aspirants et aspirantes relativement peu connus, à un moment où les campagnes à la Chambre et au Sénat se font de moins en moins sous le signe de la concurrence. Pour ce qui concerne les assemblées législatives des États, l'expérience montre que certains candidats choisissent de refuser le financement public s'ils doivent en retour limiter leurs dépenses. Ils doivent alors s'en remettre beaucoup plus au financement privé, qui provient de plus en plus de groupes ayant des intérêts devant la législature.

Le financement public a des avantages Si l'on peut avoir des doutes sur le régime de plafonnement des dépenses, il ne faut pas rendre le même jugement à l'égard du financement public. Malgré les formes indésirables de fonds électoraux acheminés à travers les échappatoires du régime de limitation des dépenses, le financement public a clairement eu pour effet de remplacer une bonne partie des contributions privées dans les campagnes à la présidence. Ainsi, quelle que soit la mesure dans

laquelle Michael Dukakis et George Bush ont pu contourner les limites officielles aux dépenses en 1988, il reste que les subventions publiques constituaient une partie importante de leur budget électoral. Si cet argent n'avait pas été disponible, les candidats à la présidence auraient vraisemblablement été forcés de faire ce que les candidats au Congrès font déjà, à savoir solliciter encore plus d'argent des Political Action Committees (PACs).

D'un point de vue pratique, les candidats et candidates à la présidence opèrent dans le cadre d'un régime qui a été baptisé « planchers sans plafonds ». Assujettis à aucune limite de dépenses qui soit efficace, ils reçoivent néanmoins un montant minimal de financement public qui leur permet d'acheminer leurs messages par la télévision ou par d'autres moyens. En fait, le propre État de Michael Dukakis, le Massachusetts, a mis en place un tel système, qui permet aux candidats de recevoir un financement public sans s'engager à limiter leurs dépenses. Cette idée s'est heurtée à une certaine résistance au Congrès et dans de nombreuses législatures d'État, ou d'aucuns hésitent à verser des dollars provenant des impôts sans chercher en même temps à restreindre les dépenses provenant de fonds privés. D'autre part, le système en question permet aux candidats de dépenser davantage que le financement public reçu, sans limite artificielle.

Les titulaires sortants contre les aspirants Dans une analyse des données sur les dépenses électorales, le politicologue Gary C. Jacobson a démontré que les dépenses de campagne n'avaient pas les mêmes conséquences pour les titulaires sortants que pour les aspirants, les dépenses de ces derniers ayant beaucoup plus de répercussions sur l'issue des élections (Jacobson 1978, 469).

Le seul fait d'être déjà connu des électeurs et électrices est un facteur de poids dans le succès électoral. Sur ce plan, le titulaire moyen, pouvant profiter des ressources associées à sa charge, détient déjà une longueur d'avance avant même que ne débute la campagne. La diffusion de renseignements supplémentaires à son sujet devient dès lors souvent superflue même si elle peut contribuer à renforcer l'opinion de l'électorat. Par contre, l'aspirant étant moins bien connu de la plupart des électeurs, il a tout à gagner à déployer des efforts considérables et coûteux pour les rejoindre.

En termes financiers, cela veut dire que les sénateurs et les représentants sortants étant généralement plus connus, ils ont normalement besoin de moins d'argent pour faire campagne tout en pouvant en recueillir plus, tandis que c'est le contraire pour les aspirants et aspirantes. En revanche, lorsqu'ils injectent plus de fonds dans leur

campagne, que ce soit à même leur fortune personnelle ou par de fructueuses sollicitations, les aspirants deviennent plus connus et sont en meilleure posture pour se faire élire. Si le titulaire sortant réplique par d'autres collectes de fonds, ses dépenses supplémentaires, dollar pour dollar, lui sont moins profitables que celles de l'aspirant. Bref, le déplacement des votes associés aux dépenses électorales s'effectue généralement à l'avantage de l'aspirant.

Jacobson en conclut que toute politique de financement des campagnes électorales, comme les subventions publiques, qui permet d'accroître le niveau des dépenses autant du titulaire sortant que de l'aspirant joue en faveur de ce dernier et ne peut que rendre les élections plus compétitives. Par ailleurs, toute politique visant à niveler la position financière des candidats en limitant les contributions et les dépenses pendant la campagne s'avère à l'avantage des titulaires sortants, d'où une baisse de la concurrence (Jacobson 1978, 474).

Le plafonnement des contributions : À quel niveau ? S'agissant de fixer des limites aux contributions, il faut trouver un équilibre entre le besoin d'atténuer, dans l'opinion publique, la perception de dépenses excessives et la nécessité pour les candidats et candidates d'amasser suffisamment de fonds pour communiquer avec les électeurs et les électrices.

Personne n'a sérieusement prôné un retour à l'ère des donateurs et donatrices de plus de 100 000 $. D'ailleurs, la présence de gens versant des contributions de plus de 100 000 $ en fonds officieux dans les campagnes de 1988 a soulevé la critique des éditorialistes et suscité une réaction négative de la part du public. Par contre, en fixant des limites trop faibles aux contributions, on peut transformer les candidats et candidates à des charges électives en perpétuels solliciteurs de petites sommes.

La limite qu'il convient de fixer dans chaque cas dépend dans une large mesure de la démographie politique du territoire concerné. La reconnaissance du fait que l'argent est un élément essentiel dans les campagnes politiques doit cependant guider l'établissement de toute limite. Une fois la décision prise, les limites fixées devraient être indexées en fonction du taux d'inflation, en vue d'empêcher le genre de problèmes qui se sont présentés dans les campagnes au Congrès : l'érosion de la valeur des contributions maximales personnelles de 1 000 $ a eu pour effet, entre autres, d'encourager davantage les candidats et candidates à solliciter l'appui des PACs, pour lesquels la limite est plus élevée, soit 5 000 $.

Pour conclure, deux points méritent l'attention. Premièrement, l'impact de l'argent sur la politique soulève des préoccupations de deux

ordres. Tout d'abord, le système de financement ne favorise-t-il pas une influence indue de la part de ceux et celles qui ont les moyens de verser de grosses contributions ou, dans le cas des PACs, qui peuvent amasser des sommes considérables à même de petites contributions ? Le deuxième ordre de préoccupation se situe au niveau de l'avantage électoral dont jouissent les personnes capables d'aller chercher et de dépenser le plus d'argent. Le système de réglementation a été conçu pour tenter de remédier à ces problèmes par la divulgation et la limitation de dépenses et, dans le cas des présidentielles, par le recours au financement public, mais sans grand succès. La chasse aux solutions demeure ouverte.

D'autre part, ce qui a manqué aux lois — et aux commissions — fédérales et à celles de nombreux États est une philosophie de réglementation qui soit à la fois constitutionnelle dans le cadre des États-Unis et conçue de manière pratique pour garder le processus électoral ouvert et souple et non pas rigide, exclusif et fragmenté. La réglementation des élections est essentielle, mais elle n'est dans l'intérêt ni du public ni du processus politique si elle entrave la participation des citoyens et citoyennes. Il n'est pas souhaitable que la loi habilite les organismes électoraux à intervenir jusque dans les moindres rouages des campagnes politiques. Plus de vingt ans après l'adoption de changements majeurs, on ne sait toujours pas si la réforme électorale a produit l'ouverture, la souplesse et le niveau de participation que requiert une société pluraliste.

NOTES

Cette étude a été achevée en avril 1991.

1. Cette décision a été rendue dans le cadre de l'affaire *Buckley c. Valeo* (1976) discutée en détail dans la première partie de la présente étude.

2. Cette déclaration figurait dans une lettre envoyée par Lyndon B. Johnson au Congrès le 26 mai 1966, dans laquelle il proposait la *Election Reform Act* de 1966; le texte intégral figure dans *CQ Almanac 1966* (1967, 1248 et 1249).

3. Tiré d'une déclaration de Susan B. King, directrice du National Committee for an Effective Congress, devant le House Interstate and Foreign Commerce, Subcommittee on Communications and Power, le 9 juin 1971 (citée dans *CQ Almanac 1971* (1972, 888)).

4. Un des leaders de la lutte visant à renverser la loi en 1967, le sénateur Robert F. Kennedy (D-New York), s'inquiétait de la possibilité que la présidence des partis nationaux n'utilise cet argent pour inciter les grands États à appuyer la nomination de tel ou tel candidat à la présidence. Un an plus

tard, Robert F. Kennedy entreprenait une campagne contestataire pour l'investiture démocrate à la présidence, qui allait se solder par son assassinat.

5. La partie demanderesse regroupait des personnes de toutes tendances, dont le sénateur républicain James Buckley, un conservateur, l'ex-sénateur démocrate du Minnesota, Eugene J. McCarthy et Stewart R. Mott, un important donateur d'obédience libérale. On retrouvait parmi les défendeurs le secrétaire du Sénat Francis R. Valeo, le procureur général des États-Unis, la Federal Election Commission, le greffier de la Chambre des représentants et trois groupes de réformistes : la Common Cause, le Center for Public Financing of Elections et la League of Women Voters.

6. Le Congrès se réservait le droit d'opposer un veto aux règlements promulgués par la Federal Election Commission et par un certain nombre d'autres organismes indépendants. Ce veto suppressement législatif a plus tard été déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême dans la cause Immigration and Naturalization Service c. Chadha (1983). La Cour détermina que le Congrès cherchait à exercer des pouvoirs réservés à la présidence aux termes de la Constitution des États-Unis.

7. Pour donner un ordre de grandeur, quelque 2,7 milliards de dollars ont été dépensés, en tout, pour des activités électorales en 1988 aux États-Unis. Les dépenses des candidats et candidates à la présidence représentaient donc à elles seules 20 % des dépenses électorales totales.

8. Les dépenses de source indépendante ont commencé à jouer un rôle dans les campagnes au Congrès aussi bien qu'à la présidence. En 1980, quatre sénateurs libéraux — dont George McGovern, le candidat démocrate défait à la présidence en 1972 — ont été défaits dans le cadre d'une campagne marquée par des publicités soutenues par le National Conservative Political Action Committee, le groupe de dépenses indépendant le plus controversé des années 80. Cependant, la plupart des dépenses de source indépendante ont été consacrées aux campagnes à la présidence.

9. L'état-major de Walter Mondale a accepté de verser au Trésor américain la somme de 350 000 $, plus une amende civile de 10 500 $, pour avoir violé la limite des contributions et des dépenses concernant les comités de délégués et délégués. En outre, l'entente exigeait du comité Mondale qu'il verse 29 640 $ pour avoir dépassé les limites de dépenses pendant les primaires du New Hampshire. Les détails du règlement figurent dans FEC Mtr.R (Federal Election Commission, Matter Under Review) #1701.

10. Chaque donateur de plus de 100 000 $ n'a pas donné tout son argent par la voie des fonds ultiaires. Certains ont contribué 20 000 $ en fonds ultiaires au comité national du parti, soit la limite légale admise. D'autres ont versé, sous diverses combinaisons, des fonds ultiaires et des fonds ultiaires totalisant 100 000 $ ou plus, et ont donc été soumis de ce montant.

D'autres encore ont contribué directement aux comités d'État des partis plutôt que d'acheminer leurs contributions par le biais des partis nationaux.

11. Le texte complet du règlement figure dans *Federal Register* (1990) sous la rubrique « Methods of Allocation Between Federal and Non-Federal Accounts ; Payments, Reporting; Final Rule; Transmittal of Regulations to Congress ».

12. Les groupes ont été formés par la firme Market Decisions Corp., de Portland (Oregon), qui a dirigé l'étude. Le résultat des travaux a été publié en décembre 1990 dans le rapport intitulé « Presidential Election Campaign Fund Focus Group Research ».

13. George Bush et Michael Dukakis ont reçu chacun 46,1 millions de dollars de fonds publics pendant les élections générales de 1988. M. Dukakis a consacré environ la moitié de ce montant (22,3 millions de dollars) à des annonces télévisées, tandis que M. Bush dépensait presque les deux tiers de sa subvention (30,2 millions de dollars) aux mêmes fins.

14. Les cinq sénateurs impliqués dans l'affaire Keating — les démocrates Alan Cranston de Californie, Dennis DeConcini de l'Arizona, John Glenn de l'Ohio et Donald Riegle du Michigan ainsi que le républicain John McCain de l'Arizona — en viennent à être désignés sous l'appellation « Keating Five ». L'affaire a permis de mettre en relief le rôle des fonds électoraux au niveau tant du Congrès que de la présidence.

15. Les Political Action Committees (PACs) des cours au leadership sont formés de membres influents du Congrès pour acheminer l'argent à des collègues législateurs, ce qui permet au parrain du PAC de percevoir des dettes politiques et de renforcer son influence au Capitole.

Le controverse au sujet de ces PACs présente certains points communs avec les débats en cours au Canada sur l'opportunité de réglementer les dépenses dans les campagnes à la direction d'un parti.

16. L'auteur de la présente étude a été membre du comité de six personnes.

17. Une étude exhaustive des lois sur le financement des campagnes électorales dans les 50 États figure dans *Campaign Finance Law 90* (1990).

18. On compte une demi-douzaine de villes et de comtés qui ont adopté des programmes de financement public. Outre New York et Los Angeles, on retrouve la ville de Seattle, dans l'État de Washington, et le comté de King, entourant Seattle dans le même État, la ville de Tucson, en Arizona, et le comté de Sacramento en Californie. Cependant, les programmes de Sacramento et de Los Angeles sont en suspens, en raison de la proposition 73, une initiative de l'État adoptée en juin 1988 qui interdit le financement public des candidats et candidates en Californie. Voir Alexander et Walker (1990) pour de plus amples détails.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

Pub. L.	Public Law
Stat.	Statutes
U.S.	United States Supreme Court Reports
U.S.C.	United States Code

Alexander, Herbert E., « Public Financing of State Elections », Document présenté lors du State of the States Symposium, à l'Eagleton Institute of Politics de l'Université Rutgers, New Brunswick (N.J.), 1989.

Alexander, Herbert E., et Monica Bauer, *Financing the 1988 Election*, Boulder, Westview Press, 1991.

Alexander, Herbert E., et Michael C. Walker, *Public Financing of Local Elections : A Data Book of Public Funding in Four Cities and Two Counties*, Los Angeles, Citizens' Research Foundation, 1990.

Babcock, Charles, « Campaign Tax Checkoff Is Studied », *Washington Post*, 4 janvier 1991.

Buckley c. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

Campaign Finance Law 90, Washington (D.C.), National Clearinghouse on Election Administration of the Federal Election Commission, 1990.

Campaign Finance Reform Panel, « Campaign Finance Reform : A Report to the Majority Leader and Minority Leader, United States Senate », Washington (D.C.), 6 mars 1990.

Campaign Practices Reports, « Tax Checkoff, Presidential Primary Financing in Jeopardy as FEC, Treasury Prepare Stopgap Plan », Washington (D.C.), Congressional Quarterly, 1990.

Common Cause, « The Failure to Enforce Commission », Washington (D.C.), Common Cause, 1989.

Corrado, Anthony, « The Pre-Candidacy PAC Loophole », *Boston Globe*, 6 mai 1990.

CQ Almanac, 1966, Washington (D.C.), Congressional Quarterly, 1967.

CQ Almanac, 1971, Washington (D.C.), Congressional Quarterly, 1972.

Edwards, Mickey, « What "Permanent Congress" ? », *New York Times*, 5 janvier 1990.

États-Unis, *Federal Corrupt Practices Act of 1925*, 28 division 1925, chapitre 368, titre III.

———, *Federal Election Campaign Act of 1971*, Pub. L. 92-225, 7 division 1972, 86 Stat. 3 (1972), modifiée et amendée dans 2 U.S.C. 432 et 18, 47 U.S.C.

——— , *Federal Election Campaign Act of 1971. Amendments of 1974*, Pub. L. 93-443, 15 octobre 1974, 88 Stat. 1263.

——— , *Federal Election Campaign Act of 1971. Amendments of 1976*, Pub. L. 94-283, 11 mai 1976, 90 Stat. 475.

——— , *Federal Election Campaign Act of 1971. Amendments of 1979*, Pub. L. 96-187, 8 janvier 1980.

——— , *Revenue Act of 1971*, Pub. L. 92-178, 10 décembre 1971, articles 701–703, 801, 802, 85 Stat. 497, 560–574 (1972).

——— , *Revenue Act of 1978*, Pub. L. 95-600, 6 novembre 1978, 92 Stat. 2763.

Federal Election Commission, « FEC Releases 1990 Mid-Year PAC Count », Washington (D.C.), 1990a.

——— , « Presidential Fund Income Tax Checkoff Status », Washington (D.C.), 1990b.

Federal Register, vol. 55 (26 juillet 1990), p. 26058–26073.

Fitzpatrick, Bob, « Soft Money on a Hard Roll », *New Jersey Reporter*, février 1990, p. 14–18.

Germond, Jack, et Jules Witcover, *Wake Us When It's Over : Presidential Politics of 1984*, New York, Macmillan, 1985.

Groupe canadien des études parlementaires, « Reform of Electoral Campaigns ». Discours-programme intitulé « Reforming Canada's Electoral Campaigns » prononcé par le député Patrick Boyer, Toronto, 1990.

Houston, Paul, « Bush, Dukakis Got Record Big Gifts », *Los Angeles Times*, 10 décembre 1988.

Immigration and Naturalization Service c. Chadha, 462 U.S. 919 (1983).

Jackson, Brooks, *Broken Promise : Why the Federal Election Commission Failed*, New York, Priority Press, 1990.

Jacobson, Gary C., « The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections », *American Political Science Review*, vol. 72 (juin 1978), p. 469–491.

——— , *Money in Congressional Elections*, New Haven, Yale University Press, 1980.

Maldonado, Larry, « The Price of Admission : An Illustrated Atlas of Spending in the 1988 Congressional Elections », Washington (D.C.), Center for Responsive Politics, 1989.

McCoy, Mary Ann, « Public Financing and Expenditure Limits ». Document présenté lors d'une réunion de la Commission on Government Integrity, Buffalo (N.Y.), 23 octobre 1987.

New Jersey Election Law Enforcement Commission, « New Jersey Public Financing : 1981 Gubernatorial Elections », Trenton (N.J.), 1982.

New York City Campaign Finance Board, « Dollars and Disclosure : Campaign Finance Reform in New York City », New York, 1990.

Peck, Louis M., « Campaign Financing », Issue Brief nº 101-08, Washington (D.C.), Congressional Quarterly, 9 juin 1990.

President's Commission on Campaign Costs, *Report, Financing Presidential Campaigns*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1962.

Swift, Al, « The "Permanent Congress" Is a Myth », *Washington Post Weekly Edition*, 26 juin 1989.

Université Harvard, John F. Kennedy School of Government, Institute of Politics, « An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972–1978 ». Étude préparée pour le Congrès américain, House Administration Committee, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1979.

2

ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT ÉLECTORAL AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA

Robert E. Mutch

LE PROBLÈME DES DÉPENSES électorales est aussi vieux que les élections elles-mêmes, et les essais de législation dans ce domaine ont varié selon les sources et la destination des fonds électoraux. L'ère moderne en politique américaine a commencé au début du XIX^e^ siècle, lorsque les élections ont cessé d'être un concours entre des groupes de la classe supérieure pour devenir une lutte entre des gens de professions libérales et de classe moyenne organisés en partis. L'organisation partisane créa une nouvelle source de financement des dépenses électorales que les politiciens fortunés payaient auparavant de leur poche : les partis s'assuraient le soutien financier des personnes qu'ils nommaient à des fonctions publiques en prélevant un certain pourcentage de leur traitement, habituellement 2 %.

Les réformateurs de la fonction publique s'opposèrent à ces pratiques et leurs luttes pour libérer les employés de l'État d'un tel contrôle politique ont constitué les premières démarches pour réglementer les caisses électorales aux États-Unis. À partir des années 1830, le Congrès essaya à plusieurs reprises d'introduire des réformes, mais en vain jusqu'à l'assassinat du président James A. Garfield par un aspirant fonctionnaire déçu, en 1881. Alors, la *Pendleton Act* de 1883, établit au sein du gouvernement fédéral une catégorie de postes dont les titulaires étaient choisis par concours et ne pouvaient faire l'objet de demandes de contributions politiques. Les lois ultérieures, adoptées

pendant une bonne partie du XX^e siècle, ont diminué encore plus l'importance de la fonction publique comme source de financement des partis. Mais, quelles qu'aient été leurs répercussions sur le financement des campagnes électorales, ces lois visaient d'abord à réformer et à améliorer la fonction publique fédérale.

Les premières lois concernant directement le financement électoral émanèrent des assemblées législatives des États. Entre 1890 et 1904, en effet, 21 États adoptèrent des « lois concernant les manœuvres frauduleuses » qui s'inspiraient plus ou moins de la *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* de 1883 (loi interdisant les manœuvres illégales ou frauduleuses) de Grande-Bretagne. Certaines lois imitaient une partie de la loi britannique en limitant les dépenses électorales, et d'autres innovaient en interdisant les contributions par les compagnies. La majorité, cependant, se modelait sur l'autre disposition importante de la loi britannique en insistant surtout sur la divulgation du financement ou sa « publicité », comme on disait alors. La loi britannique exigeait que les candidats nomment des agents pour rendre compte publiquement de tous les montants reçus et dépensés durant la campagne électorale; son pendant américain confia ces responsabilités aux trésoriers des comités électoraux. Aucune de ces lois ne fut efficace (Belmont 1905, 171–179; Bryce 1901, vol. III, 196–198).

Comme il n'y a pas eu de système de parti moderne au Canada avant les élections de 1896, le financement des partis nationaux y est demeuré une question secondaire jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Les politiciens canadiens n'ont jamais eu recours non plus à la pratique américaine qui consistait à prélever systématiquement une part du traitement des fonctionnaires pour garnir les caisses électorales. Le mode de financement des campagnes électorales canadiennes, après la Confédération, était de deux types : ou les candidats payaient leurs propres dépenses électorales, pratique qui eut cours même au XX^e siècle, ou les chefs de parti assumaient eux-mêmes ces dépenses. En 1930 encore, le chef conservateur, Richard Bedford Bennett, se chargea de la majorité des dépenses électorales de son parti (Seidle 1980, 143–145; Ward 1972, 336; Palmer 1970, 20, 21 et 29).

Après la mise sur pied de partis modernes au Canada, le financement politique y devint beaucoup plus centralisé qu'il ne le fut jamais aux États-Unis. Cette évolution était peut-être en partie le prolongement de l'ancienne pratique qui voulait que les chefs de parti assument personnellement les dépenses électorales. Mais la raison principale en serait plutôt que le régime parlementaire concentre le pouvoir gouvernemental entre les mains du cabinet, ce qui encourage une centralisation semblable au sein des partis.

Les deux grands partis du Canada ressemblent à leurs homologues américains sous un seul aspect : leur financement vient dans une large mesure du milieu des affaires et de quelques personnes fortunées. À compter de la fin du XIX[e] siècle, mis à part les retenues sur les traitements des fonctionnaires et les fortunes personnelles des hommes politiques, les compagnies et les riches hommes d'affaires ont donc constitué la principale source de financement des libéraux, des conservateurs, des républicains et des démocrates. Dans les deux pays aussi, c'est un scandale relié aux contributions d'entreprises qui a entraîné l'adoption des premiers règlements fédéraux sur le financement des campagnes électorales.

LA POLITIQUE ET LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT ÉLECTORAL

Les États-Unis

C'est en 1907 que le Congrès adopta la première loi fédérale sur le financement des campagnes électorales, après qu'une enquête sur les compagnies d'assurances de l'État de New York eut révélé que celles-ci avaient secrètement contribué de fortes sommes aux campagnes du candidat républicain à la présidence américaine en 1896, 1900 et 1904. Les réformateurs avaient proposé deux mesures : interdire aux compagnies de contribuer aux caisses électorales et obliger les comités nationaux des partis à faire connaître leurs rentrées et sorties de fonds. En fait, plusieurs États avaient déjà essayé les deux approches. En 1911, le Congrès adopta les deux projets de loi et ajouta une limite pour les dépenses électorales des candidats au Congrès.

Ensuite, pendant plus de trente ans, le Congrès ne fit que réviser et recodifier les lois passées dans cette première phase de réforme. Dans les années 40, une alliance majoritaire de républicains et de démocrates du Sud réagit à l'activité politique accrue des syndicats en imposant à ceux-ci la même interdiction qu'aux compagnies. Après que cette alliance conservatrice eut aussi fait augmenter les protections dont pouvait bénéficier la fonction publique à l'encontre des pressions politiques, geste manifeste pour freiner le New Deal, les démocrates répliquèrent en imposant des limites aux contributions et aux dépenses électorales. Les protections restèrent en vigueur pour les fonctionnaires, mais les limites imposées aux caisses électorales se révélèrent bientôt inefficaces.

Dans les années 50 et 60, l'augmentation effarante du coût des campagnes à l'ère de la télévision et les conséquences de la bousculade qui s'ensuivait pour amasser de plus en plus de fonds suscitèrent une inquiétude croissante. En 1966-1967, en grande partie à cause de ces

pressions financières, les démocrates firent passer au Congrès un programme de financement public des campagnes pour la présidence pour ensuite l'abroger au milieu d'un vif débat qui fit rage jusqu'à l'intérieur de leur parti. Des groupes publics et privés se penchèrent aussi sur le problème : d'une part, le président Kennedy mit sur pied la Commission on Campaign Costs (commission sur les dépenses électorales) en 1962; d'autre part, deux groupes privés, le Committee for Economic Development (un large rassemblement de gens d'affaires) et le Twentieth Century Fund (une fondation) abordèrent la question en 1968 et 1969. En 1970, des majorités démocrates au Congrès firent adopter un projet de loi pour limiter la propagande dans les médias en période électorale, mais le président Nixon y mit son veto.

Le Congrès couronna cette « période intermédiaire » de la réforme du financement des campagnes électorales par l'adoption de la *Federal Election Campaign Act* de 1971 ou *FECA* (loi fédérale sur les campagnes électorales). Cette loi suivait les recommandations des enquêtes des années 60 en abolissant les limites aux contributions et aux dépenses, mais elle imposait tout de même de nouvelles limites à la propagande dans les médias électroniques. Elle constituait aussi une première démarche de retour à la loi de 1966 sur le financement public des campagnes présidentielles, et, dans sa seule partie vraiment réformiste, elle resserrait grandement les exigences de transparence.

À la fin des années 60 et au début des années 70, on nota une sérieuse baisse de la confiance populaire dans les chefs politiques américains. L'analyse des sondages montrait que cette « explosion d'animosité à l'égard du gouvernement » était fortement liée à la guerre du Viêt-nam. Mais il faut dire que ce contexte politique était éminemment propice à la création de la Common Cause en 1970 (Lipset et Schneider 1983, 16; McFarland 1984).

La Common Cause peut être considérée comme issue de la National Publicity Bill Organization (NPBO), car les deux mouvements s'enracinaient dans la tradition progressiste du « gouvernement responsable ». Le premier groupe avait été formé dans le seul dessein de faire adopter une loi nationale sur la divulgation, et il cessa d'exister une fois ce but atteint. La Common Cause allait demeurer active parce qu'elle se considérait comme un groupe de défense des citoyens et des citoyennes, et le financement des campagnes électorales ne constituait qu'un élément de son vaste programme. À la faveur du mécontentement populaire, ce groupe grossit rapidement : ses membres venaient de partout au pays et son bureau de Washington attirait des personnes d'expérience, issues du milieu juridique, des groupes de pression ainsi que du Congrès.

À l'approche de la campagne de 1972, la Common Cause se pencha sur la question du financement des campagnes électorales. L'un de ses premiers projets était de surveiller l'application de la nouvelle loi plus sévère sur la divulgation et de publier les données financières contenues dans les rapports des candidats et des candidates. Comme la nouvelle loi n'entrait en vigueur que le 7 avril 1972, la Common Cause pria tous les candidats de bien vouloir lui faire connaître les fonds obtenus avant cette date. La majorité obtempéra, mais certains, dont le président Richard M. Nixon, qui sollicitait un nouveau mandat, ne répondirent pas à l'appel. Le groupe intenta une action et, lorsqu'il devint évident que la cause serait entendue avant le scrutin, ce qui laissait présager une publicité maximum, le comité électoral du président publia les données. L'une des contributions divulguées s'élevait à un million de dollars et une autre à deux millions, les sommes les plus importantes jamais enregistrées.

Le scandale du Watergate allait faire baisser encore plus la confiance populaire dans les chefs politiques du pays et rehausser le prestige de la Common Cause dans la presse et le public. Le soir du 17 juin 1972, des agents de sécurité de l'hôtel Watergate découvraient cinq employés du comité d'élection de Nixon à l'intérieur des bureaux dévalisés du Comité national démocrate. L'enquête sur cette effraction mit rapidement en évidence des infractions à la loi électorale : versement illégal de contributions par des compagnies et des ressortissants étrangers, contributions remises en espèces et défaut de divulgations (Alexander 1976, chapitres 3 et 13). La Maison Blanche essaya d'étouffer l'affaire, mais les enquêtes du Congrès et de la presse en révélèrent tous les dessous et entraînèrent finalement la démission du président Nixon et la nomination du premier président non élu au pays, Gerald R. Ford[1].

Le Watergate fut pour la Common Cause ce que l'enquête de 1905 sur les compagnies d'assurances avait été, à plus petite échelle, pour la NPBO. Bien que la *FECA* datât d'à peine un an, ce scandale amena le Sénat à modifier la loi. La Common Cause devint l'organisation la plus en vue des divers groupes d'intérêt qui demandèrent au Congrès de réformer le financement des campagnes électorales. En 1974, après des mois de délibérations, le Congrès imposa de nouveau des limites aux contributions et aux dépenses, mit sur pied un programme de financement public des présidentielles et créa un organisme indépendant chargé d'appliquer et de faire respecter la loi.

Peu de temps après l'adoption de la *FECA* modifiée de 1974, les opposants conservateurs et libertaires, le sénateur républicain James Buckley (New York) à leur tête, en contestèrent la constitutionnalité à

la Cour fédérale. Chaque partie de la loi ayant été visée, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Buckley c. Valeo* (1976) devait faire date en matière de législation sur le financement des campagnes électorales. La contestation réussit davantage en ce qui concernait les limites des dépenses. Arguant que la dépense électorale équivalait au discours politique, elle affirmait que la limitation des contributions et des dépenses contrevenait à la liberté d'expression garantie par le Premier amendement. La Cour suprême en convint et abolit toutes limites de dépenses, sauf celles acceptées expressément par les candidats ou les candidates à la présidence comme conditions de financement public de leurs campagnes.

Ces mesures montrent bien les thèmes qui marqueront l'évolution de la loi américaine sur le financement des campagnes électorales. Les principaux sont les suivants : le rôle du scandale dans la décision de légiférer; l'importance des groupes d'intérêt dans la promotion des réformes; le débat sur le poids politique de la richesse, et particulièrement la place qui revient aux compagnies et aux syndicats; enfin, la difficulté de rédiger des lois électorales dans un régime fédéral.

Les compagnies et les syndicats

Les gens avertis sur le plan politique savaient depuis longtemps ou, du moins, soupçonnaient que les compagnies versaient de larges contributions au Parti républicain, mais ce fait ne devint public qu'en septembre 1905. Ce mois-là, une commission législative de l'État de New York qui enquêtait sur le secteur de l'assurance découvrit que les trois compagnies d'assurance-vie les plus importantes du pays avaient financé en secret les campagnes présidentielles des républicains de 1896, 1900 et 1904. Bien que de telles contributions ne fussent pas illégales à cette époque et qu'il n'existât pas de loi nationale de divulgation pour obliger quiconque à les rendre publiques, les compagnies en cause avaient tout de même déguisé leurs contributions en cadeaux personnels. Cette tentative de dissimulation indiquait que les administrateurs de ces firmes savaient fort bien que leurs gestes révélés au grand jour, ne seraient pas jugés convenables.

L'influence politique de l'argent n'était pas un phénomène entièrement nouveau aux États-Unis, mais l'apparition de la grande entreprise dans les années 1890 élargissait le problème. Lord Bryce (1902, vol. IV, 676 et 677) faisait remarquer que la constitution d'énormes fortunes avait contribué à créer un problème politique; et il ajoutait que c'était en passant par les entreprises que la richesse était devenue odieuse. Paradoxalement, la réforme de la fonction publique favorisa cette évolution, car en tarissant graduellement la source la plus

importante des contributions électorales, elle forçait les partis politiques à se tourner vers les entreprises privées. Le Sénat se montra pour la première fois préoccupé par le rôle politique des entreprises en 1895, quand une coalition de démocrates et de républicains progressistes tenta, mais en vain, de constituer une commission spéciale pour enquêter sur l'influence des compagnies lors des élections au Congrès (États-Unis, *Congressional Record* [ci-après *CR*], 4 mai 1895, 4769, 18 décembre 1895, 230). En 1897, pour réagir contre de telles contributions à la campagne du candidat républicain lors des présidentielles de 1896, quatre États qui avaient voté pour le candidat démocrate — Nebraska, Missouri, Tennessee et Floride — interdirent les contributions électorales des entreprises. Les révélations de New York, en 1905, soulevèrent une opposition encore plus grande aux contributions des compagnies dans les pages éditoriales des journaux de tout le pays. Les organes républicains comme démocrates condamnèrent les contributions électorales des compagnies. Le *New York Tribune*, principal organe des républicains, le fit d'ailleurs d'une manière particulièrement éloquente :

> Une compagnie n'est pas un citoyen [...] et toute tentative de sa part d'exercer les droits des citoyens représente essentiellement une corruption de pouvoir. Les actionnaires, quelle que soit leur richesse ou leur sagesse, devraient être forcés d'exercer leur influence politique individuellement, sur le même pied que les autres hommes. C'est là le principe de base de la démocratie, et l'oublier entraîne bien des abus de la part des entreprises et bien des préjugés populaires sur leur richesse. (*New York Tribune*, 20 septembre 1905.)

La réprobation fut générale, même du côté des tribunaux, qui jugèrent que le droit des compagnies interdisait les contributions électorales[2]. Cette unanimité garantissait que la pression publique en faveur d'une loi plus rigoureuse atteindrait le Congrès et la Maison Blanche.

La NPBO, un groupe d'intérêt formé immédiatement après les révélations susmentionnées, fit appel à diverses personnalités en vue (fonctionnaires du fédéral et des États, recteurs de collège, cadres d'entreprise[3]) pour accentuer la pression. Comme son nom l'indiquait, la NPBO préconisait l'adoption d'une loi fédérale sur la publicité, qu'elle entrevoyait comme un moyen de régler la question du financement politique par les compagnies.

Le fondateur du groupe s'appelait Perry Belmont, un riche démocrate de New York, dont le frère, le banquier August Belmont, était l'un des grands bailleurs de fonds du Parti démocrate. Quelques mois à peine avant les audiences législatives de l'État de New York,

Perry Belmont avait affirmé, dans un article, qu'une loi fédérale de divulgation « mettrait la liberté électorale à l'abri des influences indues », surtout de la part des entreprises. Selon lui, « les contributions des compagnies devraient faire l'objet de restrictions », mais il préférait envisager la publicité comme un moyen de faciliter les poursuites par les actionnaires, et il ne demandait pas qu'une loi interdise toute contribution (Belmont 1905, 182 et 185).

C'est un des rares républicains membres de la NPBO, William E. Chandler, ancien sénateur du New Hampshire, qui fut le principal instigateur au Congrès de l'interdiction de ces contributions. Il avait présenté un premier projet de loi au début de 1901, mais peu après, la compagnie ferroviaire Boston & Maine, qui dominait la politique au New Hampshire, avait réussi à lui faire perdre son siège. Le projet de loi n'avait pas fait l'objet d'un vote en 1901, mais les journaux en rappelèrent l'existence immédiatement après les audiences de 1905 sur les compagnies d'assurances à New York, et M. Chandler lui-même s'affaira à trouver quelqu'un qui pût le présenter de nouveau au Sénat (Richardson 1940, 361, 489–491, 632 et 636).

William Chandler ne put trouver aucun républicain prêt à reprendre le flambeau. Il faut le souligner, car beaucoup prétendent qu'on doit cette loi au président républicain d'alors, Theodore Roosevelt. Le problème était délicat pour le président. En effet, le scandale avait éclaté moins d'un an après qu'il eût nié en termes prudents, pendant la campagne, les accusations des démocrates à cet égard. Trois mois après l'éclatement du scandale, dans son discours devant le 59e Congrès, le président se prononçait en faveur d'une loi sur la publicité ainsi que d'une interdiction des contributions par les compagnies. Son appui à la réforme n'alla pas plus loin cependant : personne au sein de son administration ne rédigea de projet de loi formulant les mesures suggérées, et le président n'ajouta nullement son énorme poids politique aux propositions de réforme présentées par d'autres (Roosevelt 1952, 1009, 1101 et 1102; États-Unis, *CR*, 5 décembre 1905, 96)

Incapable de persuader un membre de son propre parti de présenter le projet de loi, l'ancien sénateur Chandler approcha un vieil allié, le sénateur démocrate de la Caroline du Sud, Benjamin R. Tillman. Les républicains occupaient la majorité des sièges dans les deux chambres du Congrès, et le peu d'enthousiasme déjà manifesté par les républicains au Sénat, face au projet de loi de leur ancien collègue de parti, n'annonçait rien de bon sur les chances d'adoption du même projet présenté par un démocrate. Mais M. Tillman ne cessa de soulever la question à la Chambre haute, par des discours et des demandes d'enquête sur le financement des élections présidentielles. Sa

persévérance, probablement, et la venue prochaine des élections à mi-mandat amenèrent le Privileges and Elections Committee (commission des élections et priviléges) à proposer une version édulcorée du projet de loi. Deux semaines plus tard, le Sénat adoptait le projet de loi sans débat (États-Unis, *CR*, 9 juin 1906, 8162; États-Unis, Senate Report [ci-après S. Rept] 3056 (59e Congrès)). Après un intervalle de sept mois, la Chambre des représentants dominée aussi par les républicains adoptait à son tour le projet de loi, sans grand débat, lors d'un vote par oui ou non qui ne fut pas enregistré (États-Unis, *CR*, 21 janvier 1907, 1452–1454).

De même que la divulgation du financement de la campagne présidentielle de Theodore Roosevelt par les compagnies d'assurances en 1904 avait amené l'adoption de la loi de 1907, la révélation que les syndicats avaient contribué aux campagnes de 1936 et de 1940 de son cousin démocrate Franklin Roosevelt allait inciter les républicains et les démocrates conservateurs à étendre l'interdiction aux syndicats. Ceux-ci n'avaient jamais contribué beaucoup aux caisses électorales, aussi les républicains furent-ils choqués d'apprendre qu'en 1936 les United Mine Workers (syndicat des mineurs) et d'autres syndicats avaient versé près de 800 000 $ à la caisse du président sortant (États-Unis, S. Rept 151 (75e Congrès), 127–131). En 1943, au moment où l'opinion publique et l'administration Roosevelt étaient sous le coup d'une longue grève des mineurs, en pleine guerre, les membres conservateurs des deux partis y virent la meilleure occasion pour légiférer contre les syndicats.

Les démocrates étaient encore en majorité au Congrès, mais les républicains avaient tellement augmenté leurs sièges dans les deux chambres qu'ils pouvaient battre les démocrates du Nord à 3 contre 1 en s'alliant aux démocrates du Sud. C'est ce qu'ils firent pour l'occasion. Cette coalition conservatrice avait déjà essayé de faire passer un projet de loi pour interdire les contributions syndicales, mais le Labor Committee (commission sur la main-d'œuvre) de la Chambre l'avait rejeté parce qu'il établissait une discrimination contre les syndicats en leur imposant des restrictions qui ne s'appliquaient pas à d'autres associations (États-Unis, *CR*, 3 juin 1943, 5341). La coalition réussit cependant à ajouter la même disposition à un projet de loi adopté par le Sénat en vue de limiter les grèves dans les secteurs industriels reliés à la guerre. Le président Roosevelt y opposa son veto, mais la coalition parvint à rallier la majorité des deux tiers nécessaire dans les deux chambres pour passer outre au veto présidentiel (États-Unis, *CR*, 3 juin 1943, 5328–5347, 4 juin 1943, 5390, 25 juin 1943, 6687–6689, 6540 et 6549). Cette loi, qui n'était qu'une mesure de guerre, devait cesser de

s'appliquer six mois après la déclaration de la fin des combats par le président.

La même coalition eut encore plus de facilité à rendre l'interdiction permanente au 80e Congrès (1947–1948) dominé par les républicains, en dépit d'une vigoureuse opposition des démocrates du Nord et des deux principales organisations syndicales, le Congrès des organisations industrielles (COI) et la Fédération américaine du travail (FAT). En effet, non seulement la majorité conservatrice remit-elle l'interdiction en vigueur dans le cadre de la loi Taft-Hartley sur les relations patronales-syndicales, mais elle étendit aussi son application aux dépenses autant qu'aux contributions, et aux élections primaires et congrès d'investiture autant qu'aux élections générales (États-Unis, Congressional Quarterly 1947, 279–308). Ces tentatives conservatrices pour refréner l'activité politique des syndicats ne firent que l'exciter davantage. Dans les années 40 et 50, les syndicats défendirent plusieurs fois devant les tribunaux la légitimité de leurs dépenses politiques, et souvent avec succès[4].

Le geste le plus significatif des syndicats dans les années 40 fut d'inventer le comité d'action politique (le Political Action Committee ou PAC). En réaction directe à l'interdiction de 1943, le COI créa un tel comité pour participer aux élections de 1944. Pour se soustraire à l'application de la loi de 1943, celui-ci versa aux candidats fédéraux des sommes recueillies auprès des membres des syndicats, et non des syndicats eux-mêmes : ainsi, le comité d'action politique n'était pas, au sens strict, un syndicat. L'adoption de la *Taft-Hartley Act* en 1947 donna des résultats semblables. La FAT, plus modérée que le COI, créa à son tour son organe politique, la Labor's League for Political Education (ligue ouvrière d'éducation politique), et demanda à ses huit millions de membres de verser des contributions. Les premiers comités d'action politique venaient de voir le jour.

Comme les syndicats ne pouvaient utiliser les cotisations à des fins politiques, même si une majorité de leurs membres ou de leurs représentants élus votaient en faveur d'une telle décision, ils devaient solliciter systématiquement leurs membres pour que ceux-ci déboursent de l'argent en plus de leurs cotisations. Les comités d'action politique servaient donc à cette fin : recueillir et distribuer de larges sommes d'argent constituées de petits montants provenant d'un grand nombre de personnes. Dans les années 60, les PACs étaient ainsi devenus les principaux véhicules de l'action politique des syndicats. Et c'est à cette époque qu'ils furent pour la première fois contestés.

En 1968, le gouvernement fédéral accusa la section locale de St-Louis de la Pipefitters' Union (syndicat des travailleurs de la

tuyauterie) d'utiliser son comité d'action politique pour contourner l'interdiction de 1947 sur les contributions politiques des syndicats. Le ministère de la Justice sema l'alarme dans les rangs syndicaux en soutenant que, même si la section locale pouvait prouver que les contributions de ses membres au PAC avaient été faites volontairement, cette activité demeurait illégale parce que les frais généraux du comité étaient payés directement par le syndicat et que ses dirigeants étaient aussi des dirigeants du syndicat qui sollicitaient les syndiqués sur leurs lieux de travail (*Pipefitters* 1972). Comme la majorité des PACs syndicaux ressemblaient à celui de la section locale de St-Louis, la victoire du gouvernement devant les tribunaux de district et de circonscription menaçait l'activité électorale de tous les syndicats. Les craintes ouvrières augmentèrent lorsque deux organisations d'affaires nationales annoncèrent leur intention d'exiger des restrictions plus sévères à l'égard des PACs, que le gouvernement engagea une poursuite contre le PAC de la Seafarers' Union (syndicat des marins) et que les républicains conservateurs essayèrent de modifier la *FECA* de 1971, alors à l'étude au Congrès, en vue de limiter le financement politique par les syndicats. Entre le moment où la Cour suprême accepta d'entendre la cause en appel et la plaidoirie effective, la FAT–COI entreprit de faire amender cette loi électorale dans un sens plus favorable.

En 1971, le représentant Orval Hansen, républicain modéré de l'Idaho, présentait l'amendement d'inspiration syndicale, qui légalisait explicitement la création des comités d'action politique (États-Unis, *CR*, 30 novembre 1971, 43379). La modification s'adressait aux compagnies autant qu'aux syndicats, mais comme la plupart des compagnies versaient des contributions par l'intermédiaire de leurs dirigeants plutôt que de PACs, les syndicats s'en trouvaient davantage concernés. La majorité des républicains et des démocrates du Sud à la Chambre des représentants s'opposèrent à la proposition, mais elle fut adoptée et entra en vigueur après avoir reçu l'aval du Sénat. Six mois plus tard, la Cour suprême jugea que le PAC de la Pipefitters' Union n'avait pas enfreint la loi fédérale, ce qui établissait clairement la légalité du financement politique par les syndicats.

Les compagnies, pour leur part, ne créeront de comités d'action politique qu'après 1974. Les modifications apportées à la *FECA* par le Congrès après le scandale du Watergate avaient changé drastiquement les modes de contribution des compagnies en imposant des limites strictes aux contributions individuelles. Les compagnies avaient leur capital comme source première de financement politique, et, pendant des décennies, leurs dons avaient été effectués par l'entremise de contributions personnelles de leurs dirigeants. Comme il leur était plus

facile qu'aux syndicats de contourner les interdictions, elles n'avaient pas cru utile de créer des PACs[5]. Les restrictions de 1974 changèrent les choses, et c'est alors que débuta ce qu'on allait appeler avec raison une croissance fulgurante des PACs d'entreprises.

La divulgation

Dans son article de 1905, le fondateur de la NPBO, Perry Belmont, s'opposait à de nouvelles lois pour punir les abus du financement électoral. Il préconisait plutôt une « prévention par non-dirigisme » (*prevention by indirection*) en « faisant la lumière » par la divulgation, méthode favorisée aussi par les États qui avaient légiféré en la matière (Belmont 1905, 182 et 185).

Les problèmes politiques et constitutionnels empêchèrent cependant les réformateurs de donner une très grande intensité à cette lumière. Le grand problème politique fut que la plupart des dirigeants de la NPBO étaient démocrates et que les républicains, par conséquent, empêchèrent pendant quatre ans l'adoption du projet de loi de la NPBO au Congrès. Autre problème, de nature constitutionnelle celui-là : le droit des États dans un système fédéral pouvait remettre en question la compétence du Congrès à légiférer dans le domaine. S'y mêlaient des intérêts partisans qui venaient aggraver les choses, parce que les démocrates du Sud, qui avaient encore sur le cœur les lois passées après la guerre de Sécession, étaient particulièrement sensibles à ce genre de questions. Tout cela amena la NPBO à rédiger un projet de loi édulcoré par rapport à celui qu'elle envisageait au départ.

Belmont (1905, 180) avait affirmé que le Congrès pouvait assumer entièrement le contrôle de l'élection des représentants et qu'il avait pleine compétence pour le choix des électeurs présidentiels[6]. Or, il changea d'avis sur l'ordre de l'ex-sénateur William Chandler. Ce dernier rappela à ses collègues réformateurs qu'à peine onze ans auparavant (lorsque les démocrates avaient obtenu la majorité à la Maison Blanche et dans les deux chambres du Congrès pour la première fois depuis la guerre de Sécession), ils avaient abrogé les lois d'après-guerre donnant au gouvernement fédéral le pouvoir de punir la corruption électorale dans les anciens États confédérés. Mais les démocrates du Sud avaient alors déclaré que le gouvernement fédéral n'avait aucun pouvoir constitutionnel de réglementation des élections d'État. La NPBO décida donc de ne pas heurter les susceptibilités qui pouvaient toujours exister à ce sujet. Son projet de loi ne demandait un rapport des contributions et des dépenses qu'aux comités politiques œuvrant dans « deux États ou plus »; la loi ne devait donc s'appliquer qu'aux comités nationaux et aux comités d'élections au Congrès des deux grands

partis, et non aux comités des candidats au Congrès. Samuel McCall (Massachusetts), un républicain membre de la NPBO, présenta le projet de loi à la Chambre des représentants au début de l'année 1906, à l'ouverture du 59e Congrès.

Les républicains, majoritaires au sein de l'Elections Committee (commission permanente de la Chambre), refusèrent le projet de loi. En soulignant que les bailleurs de fonds pourraient éviter la divulgation en faisant simplement parvenir leurs contributions par l'entremise des comités de circonscription, son président alla jusqu'à qualifier le projet de loi d' « absurdité insignifiante » (États-Unis, *CR*, 26 mai 1906, 7474). Les membres démocrates de la commission mirent de côté leur principe de prédominance des droits de l'État et proposèrent un projet de loi en vertu duquel même les comités de circonscription seraient soumis à l'obligation de divulgation, mais ce projet fut aussi rejeté. Les républicains présentèrent alors leur propre projet de loi, mais il ne fut jamais débattu et resta en plan à la fin du 59e Congrès (États-Unis, *CR*, 26 mai 1906, 7468 et 7475; États-Unis, House Report [ci-après H. Rept] 5082 (59e Congrès), 15).

Le républicain McCall et la NPBO présentèrent encore le même projet de loi en 1908, dans le cadre du 60e Congrès, mais rien n'y fit. Cette fois, les chefs des républicains au Congrès étaient en guerre ouverte contre le président Roosevelt et avaient juré de s'opposer à toute législation, sauf aux projets de loi de crédits (*New York Tribune*, 23 mai 1908, 1). Les réformateurs firent une autre tentative au 61e Congrès et réussirent finalement, en partie du moins. Le projet de loi initial prévoyait seulement une divulgation après les élections, mais, la deuxième fois, Samuel McCall et l'ancien sénateur Chandler avaient ajouté l'obligation d'une divulgation avant les élections, et cette disposition était restée pour la troisième présentation. Bien que l'Elections Committee attendît près d'un an avant de tenir une nouvelle audience sur ce projet de loi déjà amplement débattu, il présenta un rapport favorable et la Chambre l'adopta sans grandes discussions. Le Sénat fit de même, après avoir supprimé l'exigence d'un rapport préélectoral, et le président Taft sanctionna la loi (États-Unis, H. Rept 928; États-Unis, S. Rept 681 (61e Congrès); États-Unis, *CR*, 18 avril 1910, 4926–4936, 2 juin 1910, 8753 et 8754).

Les démocrates eurent l'occasion de présenter leur propre législation lorsqu'ils obtinrent la majorité à la Chambre lors des élections à mi-mandat de 1910. Au début de 1911, en effet, l'Elections Committee, maintenant composé en majorité de démocrates, présenta un projet de loi qui ramenait l'exigence du rapport préélectoral que les républicains avaient supprimée l'année précédente. Le débat qui s'ensuivit réveilla

la susceptibilité des démocrates à l'égard des droits des États, laquelle reprit sa pleine vigueur après s'être estompée en 1906. Les démocrates du Sud, qui détenaient près de la moitié des sièges dans la Chambre basse, s'opposèrent à la divulgation par les comités de circonscription ainsi que lors des primaires, parce qu'ils considéraient que ces exigences empiétaient sur l'autorité des États[7]. Par leur insistance, les républicains réussirent presque à diviser leurs adversaires selon leurs circonscriptions. Les démocrates décidèrent cependant que l'unité du parti était d'importance primordiale, et la Chambre finit par adopter à l'unanimité le projet de loi (États-Unis, *CR*, 14 avril 1911, 254–269).

Au Sénat, les républicains, toujours majoritaires à la Chambre haute, renouvelèrent leurs efforts pour diviser les démocrates. Le Privileges and Elections Committee retint la clause de divulgation avant les élections, mais il ajouta exactement la même modification qu'avait rejetée la Chambre des représentants à propos de la divulgation lors des primaires et des élections générales. Les démocrates du Sud cependant n'exerçaient pas autant d'influence au Sénat, et leurs collègues du Nord se lièrent avec les républicains pour approuver l'amendement. Les démocrates ajoutèrent une limite de dépenses pour les candidats au Congrès, disposition qui fut aussi adoptée (États-Unis, S. Rept 78 (62e Congrès); États-Unis, *CR*, 17 juillet 1911, 3005–3020).

Les républicains du Sénat venaient en fait de coincer les démocrates de la Chambre. Les réformateurs au sein de la Chambre basse devaient soit se rétracter pour maintenir la paix au sein de leur propre parti, soit affronter leurs divisions internes et mettre à l'épreuve la sincérité des réformes supposément recherchées par les républicains. Ils choisirent la deuxième voie et acceptèrent en commission mixte les modifications du Sénat. Après un débat animé et inhabituel entre républicains, démocrates du Nord et démocrates du Sud, les représentants adoptèrent le projet de loi (États-Unis, H. Rept 147 (62e Congrès); États-Unis, *CR*, 17 août 1911, 4087–4102).

En 1925, le Congrès apporta deux modifications à la loi sur la divulgation. À la suite de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *US c. Newberry* en 1921, il abrogea l'exigence imposée aux candidats des primaires de faire rapport de leur financement électoral (voir la section qui suit, sur la limitation des contributions et des dépenses). Par ailleurs, le scandale de Teapot Dome entraîna la seule autre modification aux exigences de divulgation jusqu'en 1971. Le secrétaire de l'Intérieur du président Harding avait loué en secret les réserves publiques de pétrole de Teapot Dome (Wyoming) à des promoteurs privés, en échange de pots-de-vin. L'un de ces promoteurs avait aussi contribué au Comité national républicain, mais sa contribution n'avait

pas été mentionnée dans le rapport en raison d'une échappatoire dans la loi : la loi de 1910–1911 exigeait la divulgation uniquement pour les années d'élections, et le promoteur avait versé sa contribution durant une année sans élections. Par la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925, le Congrès modifia la loi pour que les comités nationaux des partis fussent tenus de présenter des rapports trimestriels pendant les années sans élections (Mutch 1988, 24).

Pendant les quarante-six années qui suivirent, le Congrès ne prit aucune mesure spéciale pour assurer le respect de cette loi sur la divulgation. Son application demeura donc faible, ce qui n'est guère surprenant quand on sait que les personnes chargées de dénoncer les infractions au ministre de la Justice étaient le greffier de la Chambre et le secrétaire du Sénat, deux employés des parties visées par la réglementation. Malgré le bon travail de certaines commissions spéciales du Congrès, nommées après chaque élection pour colliger et publier les données financières, la plupart des renseignements n'allaient parvenir au public que grâce aux efforts de particuliers et de groupes. Les politicologues Louise Overacker et James K. Pollock réalisèrent un excellent travail en ce sens dans les années 20 et 30. Dans les années 50, la Citizens' Research Foundation fut formée à même l'équipe de recherche réunie pour produire ce qui devait s'avérer le meilleur rapport jamais présenté sur le financement des élections au Congrès, soit celui de la sous-commission sénatoriale des privilèges et des élections à l'occasion des élections de 1956. Jusqu'à l'arrivée de la Common Cause dans les années 70, la Citizens' Research Foundation allait être presque la seule source d'informations sur le financement des campagnes électorales. La situation devait changer en 1971.

Dans le cadre de la *FECA* de 1971, le Congrès adopta une mesure importante pour assurer l'application de la loi de divulgation. Au départ, les républicains et les démocrates réformistes avaient essayé, sans succès, de faire accepter l'idée qu'un organisme indépendant se charge de l'administration de la divulgation. Les républicains désiraient un tel organisme parce que les agents du Congrès chargés de ce travail étaient nommés, en vertu de la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925, par le parti majoritaire dans chaque chambre et relevaient de cette formation qui avait été, durant les dix-huit dernières années, le Parti démocrate. Ironiquement, ce fut le chef démocrate au Congrès, la personne la plus opposée à toute réforme, qui proposa le compromis adopté par la suite dans le cadre de la *FECA*.

Wayne Hays (démocrate, Ohio), président du House Administration Committee (commission administrative de la Chambre), proposa donc que les agents du Congrès conservent leurs pouvoirs sur le financement

des élections au Congrès, mais que le contrôleur général, à la tête d'un autre organisme indépendant, le General Accounting Office (GAO), soit chargé de l'application de la nouvelle loi en ce qui concerne les candidats à la présidence. Les deux assemblées acceptèrent le compromis et demandèrent aux trois agents de supervision d'établir des procédures uniformes.

Habituellement, le GAO agit au nom du Congrès mais demeure indépendant, c'est-à-dire que son personnel ne reçoit sa nomination ni ne relève d'aucun membre du Congrès. À l'abri des pressions politiques, le GAO était ainsi en mesure de proposer des normes de divulgation plus élevées que celles qu'envisageaient les agents du Congrès. Il fallut en arriver à un compromis, mais celui-ci marquait tout de même un renforcement notable des exigences de divulgation.

L'affaire du Watergate allait cependant faire ressortir l'insuffisance des dispositions de 1971 et raviver l'appui du Congrès à un organisme indépendant qui serait chargé de l'exécution de la loi sur le financement des campagnes électorales. Mais même le scandale n'arriva pas à convaincre certains membres du Congrès, les représentants démocrates en particulier, d'accepter l'idée de confier à d'autres l'exécution de la loi. En 1974, les législateurs créèrent la Federal Election Commission (FEC), mais cette commission fédérale n'était indépendante qu'en apparence.

Le Sénat avait approuvé un projet d'établissement d'une commission de six membres, sur le modèle d'autres organismes indépendants. Ceux-ci sont définis comme indépendants parce que le président nomme les commissaires, sur confirmation du Sénat, pour un mandat fixé d'avance. Ce mandat met les commissaires à l'abri des pressions politiques partisanes, et la collaboration entre l'appareil exécutif et l'appareil législatif pour leur nomination leur garantit un large appui. C'est à cette indépendance justement que s'opposèrent les représentants démocrates; à contrecœur, le Sénat dut accepter que le Congrès nomme 4 des 6 commissaires et jouisse en outre d'un pouvoir de veto sur les règlements établis.

Les opposants à la *FECA* soutinrent, dans l'affaire *Buckley c. Valeo* (1976), que la nouvelle commission devait être abolie parce que sa structure ne respectait pas la séparation des pouvoirs et que l'exécution de son mandat pouvait enfreindre la liberté d'expression. La Cour suprême statua que les fonctions de la commission étaient de nature administrative et judiciaire et qu'en vertu de la Constitution, l'Assemblée législative ne pouvait les remplir. La Cour permettait à la commission de poursuivre ses opérations si le Congrès la remaniait selon la formule établie pour les autres organismes indépendants. Les législateurs se

plièrent à cette décision en modifiant la *FECA* en 1976. On y définissait une commission composée de six membres : chacun des deux grands partis en désignait trois, le président les nommait et le Sénat les confirmait dans leurs fonctions. Cette structure existe encore aujourd'hui (Mutch 1988, 83–91).

La limitation des contributions et des dépenses

Lors des délibérations du Sénat sur le projet de loi de divulgation en 1911, James A. Reed, nouveau sénateur démocrate du Missouri, proposa un amendement pour limiter les dépenses des élections au Congrès. Dans les conditions actuelles, disait-il, les seules personnes qui peuvent se présenter aux élections sont les gens fortunés et les candidats prêts à « accepter des contributions d'institutions qui veulent peut-être influencer la loi » (États-Unis, *CR*, 17 juillet 1911, 3006 et 3011). Le Congrès établit une limite aux dépenses, mais la Cour suprême des États-Unis allait affaiblir cette disposition dix ans plus tard, dans l'affaire *US c. Newberry* (1921).

En 1921, en effet, la Cour renversa la décision d'une cour inférieure qui avait déclaré le sénateur Truman Newberry (républicain, Michigan) coupable d'avoir dépassé la limite de dépenses fixée en 1911 pour les primaires. Cependant, la Cour suprême donna trois avis différents, ce qui n'aida pas à établir la validité de la réglementation des primaires. Quatre juges étaient d'avis que le Congrès avait le pouvoir constitutionnel de réglementer les élections générales, mais non les primaires; quatre autres considéraient que le Congrès ne pouvait réglementer efficacement l'une sans réglementer l'autre. Le neuvième juge départagea le vote en appuyant les premiers, mais pour une raison différente : selon lui, le Congrès avait le pouvoir de réglementer les primaires, mais la loi de 1911 ne pouvait s'appliquer dans le cas du sénateur Newberry puisqu'elle avait été adoptée avant la ratification de l'amendement constitutionnel qui soumettait l'élection des sénateurs au suffrage direct, et, par conséquent, avant l'existence des primaires pour le Sénat (*US c. Newberry* 1921, 239, 258 et 282; Mutch 1988, 16–18).

Cette décision déroutante pouvait s'interpréter de deux façons : ou le Congrès n'avait pas le pouvoir *constitutionnel* de réglementer les primaires; ou il ne lui manquait que la compétence *légale* de réglementer les primaires sénatoriales, un défaut qui pouvait être corrigé en adoptant simplement de nouveau la loi de 1911. La nouvelle administration républicaine, sous Warren G. Harding, choisit la première interprétation et en informa le Congrès. Dans le cadre de la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925, un Congrès dirigé par les républicains renversa donc le vote victorieux de 1911 des républicains et des démocrates du Nord, en

abrogeant les dispositions de l'ancienne loi qui visaient les primaires (Mutch 1988, 18–21).

Cette abrogation signifiait que la limitation fédérale des dépenses électorales ne s'appliquaient plus aux primaires et le jugement *US c. Newberry* (1921) en avait également affaibli l'application aux élections générales. Le sénateur Newberry avait soutenu que la limite ne s'appliquait qu'aux candidats et non aux comités d'élection, et qu'on ne pouvait le tenir responsable des dépenses engagées par son comité puisqu'il n'était nullement au courant des activités de ses membres. Le tribunal, qui ne s'était pas prononcé sur les limites, avait semblé convenir que les limites ne s'appliquaient qu'aux sommes engagées par les candidats eux-mêmes ou avec leur consentement. Cette interprétation permettait aux candidats d'éviter les limites à volonté. Comme le fera remarquer Louise Overacker (1932, 271), cela n'obligeait « le candidat astucieux qu'à demeurer discrètement ignorant de ce que ses amis faisaient ». Une autre série de limites à éviter allait être établie en 1940.

Cette année-là, la limitation des contributions et dépenses vint au départ d'un plan des démocrates pour empêcher un resserrement des règlements de la fonction publique par les républicains et les démocrates du Sud. La *Pendleton Act* de 1883 avait créé des postes « classifiés », ou dotés par voie de concours, au sein de la fonction publique fédérale; elle avait mis leurs titulaires à l'abri des pressions politiques en n'accordant ces postes qu'aux personnes qui avaient réussi un concours et en défendant à ces fonctionnaires de s'adonner à des activités politiques. Mais la majorité des employés fédéraux occupaient des postes non classifiés, donc à nomination politique, et ils pouvaient faire l'objet de pressions politiques afin de contribuer temps et argent à des campagnes électorales. Le président Franklin Roosevelt avait grandement élargi la bureaucratie fédérale pour réaliser son New Deal, et augmenté du même coup le nombre de fonctionnaires occupant des postes non classifiés. En 1939, les démocrates anti-Roosevelt, mécontents du New Deal et de la décision du président Roosevelt de demander un troisième mandat à la Maison Blanche, s'associèrent aux républicains pour faire passer la *Hatch Act*, qui étendait le champ d'application des règlements de la fonction publique à la majorité des fonctionnaires fédéraux non encore assujettis à la loi de 1883 (*New York Times*, 3 août 1939, 1).

La *Hatch Act* interdisait expressément la sollicitation de contributions politiques auprès de nombreux employés fédéraux, mais aucune loi ne protégeait les fonctionnaires des États, qui représentaient une source importante de financement pour les élections au Congrès. En 1940, la même coalition de républicains et de démocrates conservateurs se

reforma, au Sénat, pour étendre le champ d'application de la *Hatch Act* aux employés des États, qui étaient rémunérés, en partie du moins, par l'administration fédérale.

Une minorité bruyante de sénateurs démocrates s'opposa au projet de loi. Le sénateur Sherman Minton de l'Indiana déclara que la deuxième *Hatch Act* visait à « punir les petits », les démocrates qui finançaient leurs campagnes en recueillant des petits montants auprès des fonctionnaires plutôt que de larges sommes auprès des entreprises et des familles riches (États-Unis, *CR*, 13 mars 1940, 2791 et 2792). Ces opposants tentèrent de miner l'appui des républicains en ajoutant des amendements que ce parti refusait habituellement. Ils réussirent à ajouter une limite de 5 000 $ aux contributions, mesure qui visait à réduire la générosité des riches bailleurs de fonds des républicains. Comme on pouvait s'y attendre, les républicains s'opposèrent à cette limite, alors que les démocrates, même au sein de la coalition conservatrice, l'appuyèrent. Puis, les républicains anéantirent les espoirs des opposants en votant à l'unanimité en faveur du projet de loi, même si celui-ci contenait la mesure qu'ils rejetaient (États-Unis, *CR*, 13 mars 1940, 2790 et 2791, 14 mars 1940, 2853).

La Chambre des représentants affaiblit la limitation adoptée, avec un amendement des républicains qui exemptait les comités des États et les comités locaux. Mais elle ajouta aussi un amendement des démocrates, fixant à trois millions de dollars la limite des dépenses permises aux comités politiques nationaux, autre tentative pour restreindre les républicains, qui avaient l'habitude de dépenser plus que les démocrates. Le Sénat accepta les deux modifications de la Chambre, et la loi fut adoptée à temps pour la campagne de 1940 (États-Unis, *CR*, 10 mars 1940, 987, 10 juillet 1940, 9463 et 9464; Putney 1940, 292).

L'amendement républicain, qui avait réduit la portée de la limitation, permit aux riches bailleurs de fonds de continuer à donner aussi généreusement en versant leurs contributions aux comités des États et des circonscriptions plutôt qu'aux comités nationaux des partis. Les républicains montrèrent aussi aux démocrates comment contourner la limite des dépenses : il suffisait de déclarer que l'argent avait servi non seulement aux comités nationaux des deux partis, mais aussi à des comités « indépendants » qui appuyaient les candidats à la présidence. Un grand nombre de ces organismes firent donc leur apparition au cours de la campagne de 1940, de sorte que le jour du scrutin les deux partis avaient largement dépassé la limite des trois millions de dollars (*New York Times*, 4 août 1940, 2; États-Unis, S. Rept 47 (77e Congrès), 6; Overacker 1932, 30–36). Après avoir appris comment contourner la loi qu'ils venaient tout juste d'adopter, les deux partis l'ignoreront ensuite

pendant trente ans. Même si les réformistes démocrates au Congrès, et notamment le sénateur Thomas C. Hennings (démocrate, Missouri), essayèrent de resserrer les limites au cours des années 50, ils ne réussirent pas à vaincre l'opposition des républicains et des démocrates du Sud; souvent même, ils n'obtinrent pas l'appui des chefs de leur propre parti.

Durant les années 60, les coûts croissants des campagnes à la télévision commencèrent à attirer l'attention de certains organismes à l'extérieur du Congrès. La President's Commission on Campaign Costs du président Kennedy, le Committee for Economic Development (CED), et le Twentieth Century Fund exprimèrent des inquiétudes au sujet des candidats et des candidates qui dépendaient de gros bailleurs de fonds. Le CED, un important groupe d'affaires, affirma en 1968 qu'une « dépendance indue d'un nombre relativement peu élevé de gros donateurs » était l'une des causes de « la réputation déplorable du financement électoral dans ce pays » (Committee 1968, 51). Tout en exprimant les mêmes craintes au sujet de l'influence indue de l'argent qui motivaient les réformateurs depuis longtemps, les trois organismes recommandèrent néanmoins l'abrogation des limites aux dépenses et contributions sous prétexte qu'elles étaient irréalistes et inapplicables (*ibid.*, 53; États-Unis, President's Commission 1962, 17–20; Twentieth 1970, 7–19).

Tous n'étaient pas convaincus que ces limites étaient inapplicables. En 1971, la Common Cause engagea des poursuites contre les partis républicain et démocrate. En cherchant à obtenir des injonctions contre les méthodes utilisées par les deux partis pour contourner les limites aux contributions et aux dépenses, le groupe réformiste voulait s'assurer que ces limites soient respectées aux élections de 1972. Mais la poursuite eut l'effet opposé : la perspective désagréable d'avoir à justifier leurs prochaines pratiques électorales en cour semble avoir rangé plusieurs démocrates plutôt réformistes dans le camp conservateur (Mutch 1988, 67 et 68).

En 1971, les démocrates, qui détenaient une majorité confortable dans les deux chambres du Congrès, se rallièrent aux républicains pour abroger la limitation des dépenses et des contributions. Loin de modérer leur opposition à ces limites, les républicains, en 1971, avaient élaboré une argumentation expressément idéologique en faveur d'une absence de restrictions sur les contributions et les dépenses permises en période électorale. L'argent, disaient-ils, équivaut à la parole dans un contexte électoral; limiter les montants qu'on peut donner ou dépenser constitue donc une atteinte à la liberté d'expression, une violation du Premier amendement à la Constitution. Les objections des

démocrates étaient d'ordre plus pratique. La campagne présidentielle de 1968 avait laissé leur parti lourdement endetté, et ils craignaient que la limitation des contributions ne les empêche de trouver assez d'argent pour mener une campagne viable en 1972[8]. La seule limite qui tenait encore était celle qu'on venait d'établir pour les dépenses de radiodiffusion[9].

Le scandale du Watergate, qui révéla des contributions d'un million et de deux millions de dollars ainsi que des dépenses illégales, convainquit le Congrès que les limites devaient être rétablies. Le Rules Committee du Sénat déclara que le financement politique de 1972 avait entraîné « un changement d'attitude face à la limitation des contributions et des dépenses ». À la suite du Watergate, même les républicains qui, à peine quelques années auparavant, avaient mis en doute la constitutionnalité de ces limitations, en favorisaient désormais le rétablissement. Les représentants républicains approuvaient leur remise en vigueur et dénonçaient explicitement « les abus commis lors de la campagne de 1972 » (États-Unis, S. Rept 93-310 (93e Congrès), 5; États-Unis, H. Rept 93-1239 (93e Congrès), 115). Si en 1971 une triste nécessité financière avait forcé les démocrates à se rallier aux adversaires républicains des anciennes réformes démocrates, en 1974 une urgente nécessité politique, émanant de la colère publique, força les républicains à s'allier aux démocrates pour rétablir et renforcer ces réformes.

La Cour suprême endossa jusqu'à un certain point la nouvelle loi. Elle convint que la limitation des contributions était un moyen constitutionnel d'éviter la corruption « effective et apparente », en soulignant que « les exemples profondément troublants qui ont fait surface après les élections de 1972 » montraient que le problème n'était pas illusoire (*Buckley* 1976, 26, 29 et 30). Mais la Cour adopta une tout autre position face à la limitation des dépenses : elle statua que ces limites portaient atteinte à la liberté d'expression garantie par le Premier amendement (voir plus loin la partie intitulée « Questions constitutionnelles »).

Le financement public des élections présidentielles

Le financement public des élections présidentielles a toujours été une idée défendue par les démocrates, et à peu d'exceptions près, les républicains s'y sont toujours opposés. Ce fut un représentant démocrate qui présenta le premier projet de loi en vue d'un tel financement, peu après la campagne présidentielle de 1904. Personne ne prit l'idée au sérieux à ce moment-là, mais elle resta d'actualité et, au cours des dix années suivantes, beaucoup la proposèrent comme remède à la corruption engendrée par de larges contributions privées.

Les démocrates relancèrent l'idée dans les années 50 et 60, mais il fallut attendre 1966 pour que le sénateur démocrate Russell Long, de la Louisiane, présente un projet de loi sur le financement public.

Au cours de l'été 1966, la commission des finances (Finance Committee) du Sénat examinait divers projets de loi sur le financement des campagnes électorales. Le sénateur Long, qui présidait la commission, n'eut aucune difficulté à présenter son projet, mais il devait craindre l'accueil que cette mesure sans précédent recevrait au Sénat, car il en fit une clause additionnelle à un projet de loi fiscal adopté par la Chambre des représentants. Les mesures fiscales qui se rendent à la Chambre haute deviennent souvent des projets de loi « cadeaux », auxquels les sénateurs peuvent rattacher toutes sortes de projets qui leur sont chers parce que leur adoption est presque toujours assurée. Le retrait de tout amendement de ce genre est difficile parce que tellement de sénateurs appuient au moins un amendement qu'il est quasiment impossible d'obtenir une majorité des voix pour s'opposer à l'un d'eux. Donc, à la fin de cette session-là, près du tiers des sénateurs avaient déjà quitté la capitale et le Sénat adopta le projet de loi de Long malgré l'opposition des républicains.

À la grande surprise, Wilbur Mills, représentant démocrate de l'Arkansas et président de la commission de la Chambre qui rédigea les lois fiscales, appuya lui aussi le projet de loi. La Chambre, avec à peine la majorité des membres présents, l'adopta donc à son tour. Il faut dire qu'à ce moment-là, la clause additionnelle du sénateur Long avait reçu l'appui enthousiaste du président Lyndon Johnson, lequel avait alors toujours l'intention de demander un nouveau mandat lors des élections de 1968. Par ailleurs, le fait que M. Mills visait aussi la présidence a dû entrer en jeu : en 1968, il fera brièvement campagne pour obtenir l'investiture démocrate. La loi était donc en vigueur, mais pas pour longtemps.

Lorsque le Sénat reprit ses travaux au début de 1967, les opposants démocrates à la loi de Russell Long s'allièrent aux républicains pour passer à l'attaque. De fait, la majorité des démocrates du Nord appuyaient une certaine forme de financement public, mais ils s'objectaient à la mesure de Long parce que l'argent était versé aux partis plutôt qu'aux candidats. Le parti démocrate a toujours eu une structure plus décentralisée que le parti républicain et sa composition a toujours été plus hétérogène, attirant une grande diversité de groupes sociaux et économiques; ces aspects ont engendré la création de factions et une attitude de méfiance à l'endroit de quiconque occupe la Maison Blanche ou dirige le parti au niveau national. Une grande part de l'opposition des démocrates au plan Long visait en fait le président

Lyndon Johnson. Aussi les luttes entre factions qui entraînèrent finalement l'abrogation du financement public, en 1967, se déroulèrent-elles dans le contexte de divisions intestines qui allaient amener M. Johnson à ne pas se présenter aux élections de 1968 (Mutch 1988, 35–40).

Dans le compromis de 1967 entre le sénateur Long et ses opposants, la déduction d'impôt — la méthode choisie pour le financement des campagnes présidentielles — n'était pas abrogée mais reportée jusqu'à ce que le Congrès décide du mode de répartition des montants déduits. Les démocrates n'en reparlèrent pas avant 1971 lorsque, sérieusement endettés, ils cherchaient un moyen de financer la campagne présidentielle de 1972. La disposition fut de nouveau rattachée à une loi fiscale.

Cette fois, les républicains réagirent en faisant une longue obstruction systématique : le Sénat délibéra pendant des jours et refusa les amendements proposés par les républicains concernant la clause des démocrates. Il faut signaler que la Maison Blanche était alors occupée par un républicain, Richard Nixon, qui avait juré d'opposer son veto au projet de loi fiscal si le Congrès l'adoptait sans modifier la clause sur le financement public. La querelle se termina par un compromis qui ressemblait à la solution adoptée en 1967 : la déduction d'impôt serait maintenue, mais reportée jusqu'en 1973, après les élections présidentielles. Le président Nixon fit lui aussi un compromis : il réitéra son opposition au financement public, mais entérina le projet de loi. En 1973, bien sûr, la révélation des méthodes de financement électoral du président Nixon raviva l'appui à ce projet controversé.

Trois éléments différenciaient la tentative de 1973–1974 des tentatives précédentes : premièrement, le chef des républicains au Congrès, le sénateur Hugh Scott de la Pennsylvanie, était l'un des deux instigateurs du projet de loi; deuxièmement, ceux-ci essayaient pour la première fois de viser les élections au Congrès; et troisièmement, pour la première fois depuis l'étude par le Congrès des premières lois, les groupes d'intérêt contribuèrent grandement à la rédaction et à l'adoption de la loi. À deux occasions en 1973, le Rules Committee du Sénat tint des audiences sur la loi de financement des campagnes électorales et ne réussit pas, ou se refusa à proposer toute forme de financement public. Les sénateurs Scott et Edward Kennedy (démocrates, Massachusetts) avaient déjà rédigé un projet de loi, comme l'avaient fait d'autres sénateurs. Au moment où il devint manifeste que les chefs du parti démocrate ne prendraient pas l'initiative et que la procédure normale de soumettre à une commission l'étude du projet ne donnerait aucun résultat, les groupes d'intérêt jouèrent un rôle crucial.

Les deux groupes les plus actifs auprès du Sénat étaient la Common Cause et le Center for the Public Financing of Elections, association créée dans le seul dessein de faire adopter une loi de financement public. La FAT–COI faisait également pression pour l'adoption d'une telle loi, surtout auprès de la Chambre des représentants. Ces groupes ont réussi à bâtir une coalition en faveur d'un seul projet de loi, en passant de longues journées à aller d'un bureau de sénateur à l'autre pour « fignoler » les compromis qui permettraient de gagner des appuis.

Le projet de loi élaboré par les trois groupes fut présenté par les sénateurs Scott et Kennedy, sous forme d'une clause additionnelle à un projet de loi sur la limitation de la dette. Bien que les républicains et les démocrates du Sud s'opposaient toujours au financement public, particulièrement pour les élections au Congrès, un nombre suffisant d'entre eux s'unirent aux démocrates du Nord pour que le projet de loi soit adopté et soumis à la Chambre des représentants.

Cette dernière s'opposait si fortement au financement public des élections au Congrès qu'elle vota le renvoi du projet au Sénat. Des négociations dans les coulisses entre les chefs de la Chambre et du Sénat permirent un compromis en vertu duquel la Chambre accepterait le financement public des campagnes présidentielles si le Sénat en excluait les campagnes au Congrès. Mais les républicains et les démocrates du Sud firent obstruction pendant quatre jours pour empêcher le Sénat de débattre le projet de loi, jusqu'à ce que ses partisans acceptent de le renvoyer en commission.

Au début de 1974, le Rules Committee du Sénat proposa un projet de loi sur le financement public qui ressemblait à celui qu'avait adopté le Sénat et qu'avait rejeté la Chambre. Le changement d'attitude de la commission sénatoriale venait sans doute du fait que l'opinion favorisait de plus en plus une réforme en général, et le financement public en particulier. Le projet de loi fit tout de même l'objet d'une autre obstruction systématique dès la reprise des délibérations. Ce qui avait motivé le revirement de la commission rendit aussi plus difficile l'obstruction systématique, et, onze jours plus tard, le Sénat adoptait de nouveau le projet de loi, malgré l'opposition des républicains et des démocrates du Sud. Mais la Chambre des représentants ne démordait pas dans son opposition au financement public des élections au Congrès. Elle rejeta donc le projet du Sénat. Celui-ci fut alors soumis à l'examen d'une commission mixte, où l'opposition de la Chambre s'avéra beaucoup plus forte que l'appui du Sénat, de sorte que les deux chambres décidèrent de laisser tomber les élections au Congrès et de se rallier au seul financement public des présidentielles (Mutch 1988, 118–131).

Le Canada

C'est en 1874 que le Parlement canadien adopta sa première loi de financement électoral, sept ans à peine après la Confédération et plus de trente ans avant la première mesure fédérale américaine en la matière. Elle faisait suite à la divulgation de contributions, par des entreprises, à la caisse électorale du parti au pouvoir (ce qu'on appela le scandale du Pacifique), et elle s'inspirait de la législation britannique.

Les sessions parlementaires de 1906 et 1907 furent parmi les plus truffées de scandales de l'histoire. Elles préparèrent le terrain pour une nouvelle phase de réformes législatives (Canada, Comité 1966, 18). Le gouvernement libéral de Wilfrid Laurier réagit en 1908, en augmentant les exigences de divulgation et en interdisant les contributions politiques des entreprises. Ce qui rend la chose intéressante ici, c'est qu'il s'agissait en partie d'une réaction aux scandales qui avaient entouré la campagne présidentielle des républicains aux États-Unis, en 1904.

En 1920, le gouvernement conservateur de Robert Borden resserra encore les exigences de divulgation et étendit l'interdiction qui frappait les entreprises aux associations non formées en compagnies. Après une décennie de protestations de la part de parlementaires progressistes, qui affirmaient que cette extension de la loi visait les organisations agricoles et ouvrières, la mesure fut abrogée sans coup férir. Alors, pendant cinquante ans, le Parlement n'adopta aucune réforme significative du financement électoral; il ne sera finalement poussé à agir que par de nouveaux scandales, au pays et aux États-Unis, et par des exemples provinciaux.

L'initiative vint d'abord du Québec. À la fin de 1956, le quotidien montréalais *Le Devoir* publia une analyse détaillée des élections provinciales qui venaient d'avoir lieu. Les lecteurs et les lectrices ne furent probablement pas étonnés d'apprendre que le parti au pouvoir, l'Union nationale (UN), avait dépensé pas moins de 1,25 million de dollars pour assurer sa réélection (il avait obtenu plus des trois quarts des sièges à l'Assemblée nationale), mais ils furent proprement ébahis de voir que cette dépense était huit fois plus considérable que celle du Parti libéral du Québec (PLQ), la formation rivale (Angell 1966, 283). *Le Devoir* et la commission Salvas (Québec, Commission 1963), formée pour enquêter sur la corruption au sein du gouvernement québécois, percèrent le mystère qui avait toujours entouré le financement de l'UN et fournirent toute l'information nécessaire pour alimenter le débat public.

Élu par une faible majorité en 1960, le PLQ se mit à l'œuvre pour remplir ses promesses de réformes électorales. Il commanda une étude de la législation établie ailleurs en la matière, consacra la majeure

partie de son congrès de 1961 au sujet et présenta, en 1962, un projet global de réforme. Ce projet reprenait la doctrine de l'agent officiel que la Grande-Bretagne avait lancée en 1854, imposait une limitation des dépenses aux partis et aux candidats, exigeait la divulgation des contributions et des dépenses et établissait le versement d'une subvention partielle aux candidats et candidates. Les élections de 1962, qui permirent aux libéraux d'augmenter leur nombre de sièges à l'Assemblée, ralentirent l'étude du projet de loi mais sans l'arrêter. Lorsque la nouvelle assemblée se réunit en 1963, elle ne fit que des modifications mineures au projet de loi avant de l'adopter. La nouvelle loi québécoise souleva beaucoup d'intérêt. S'ajoutant à un petit scandale au niveau fédéral, elle allait provoquer une révision de la législation fédérale (Angell 1966).

En 1964, en effet, le gouvernement fédéral libéral de Lester Pearson confia à un comité spécial de cinq membres le mandat « d'étudier le problème que pose la constitution de fonds électoraux et de faire des recommandations » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 27 octobre 1964, 9645). Un de ses membres, le professeur Norman Ward, fera remarquer plus tard que la mise sur pied du comité après qu'eût éclaté l'affaire Rivard n'avait pas été une simple coïncidence (Ward 1972, 347). Lucien Rivard était un trafiquant de drogues dont les États-Unis avaient demandé l'extradition. Ses associés interlopes s'étaient adressés à un simple fonctionnaire du gouvernement Pearson pour offrir à l'avocat montréalais qui représentait les États-Unis un pot-de-vin de 20 000 $ et une cotisation de 50 000 $ au Parti libéral s'il ne s'opposait pas à une mise en liberté sous caution (*New York Times*, 25 novembre 1964, 8 et 30 juin 1965, 13). Cette sordide affaire fut le scandale le plus sérieux, parmi d'autres moins importants, que connut le gouvernement Pearson; mais un scandale mettant en jeu sa caisse électorale au moment même où le Québec faisait les manchettes des journaux avec sa nouvelle loi dut embarrasser suffisamment ce gouvernement pour qu'il se sente obligé de prendre certaines mesures. Cependant, le fait que le gouvernement n'ait pas donné suite à l'impressionnant rapport final du comité spécial laisse croire que l'ouverture de l'enquête avait eu un but surtout symbolique.

Ce comité, appelé du nom de son président Alphonse Barbeau, présenta des recommandations qui s'inspiraient largement de la loi québécoise de 1963, à la rédaction de laquelle M. Barbeau avait participé. Il proposait au Parlement d'imposer une limite aux dépenses de publicité électorale, d'exiger que les partis ainsi que les candidats et les candidates divulguent les montants reçus et dépensés, de subventionner les candidats pour une partie de leurs dépenses électorales et

d'établir une commission de contrôle des finances politiques afin d'administrer et d'appliquer la loi (Canada, Comité 1966, 43–47, 53–55, 57–60, 61–66). Les recommandations allaient même plus loin que la loi québécoise, ce qui incita peut-être le gouvernement à l'inaction malgré la grande couverture de presse qu'elles reçurent d'un bout à l'autre du pays (Ward 1972, 340). Même le nouveau premier ministre libéral, Pierre Trudeau, qui avait déclaré en 1968 qu'il accorderait une grande importance au rapport du comité, n'agit guère avant 1970 (Seidle 1980, 185).

Cette année-là, le Parlement fédéral mit sur pied un autre comité spécial chargé d'étudier les dépenses électorales, le comité Chappell, dont le président était le député conservateur Hyliard Chappell (Peel-Sud). À cette époque, la Nouvelle-Écosse avait déjà adopté une loi semblable à celle du Québec, et la Saskatchewan et le Manitoba étaient en train de réviser leurs lois respectives (Seidle 1980, 189; Ward 1972, 341). Le comité Chappell appuya les recommandations du comité Barbeau en ce qui concernait la limitation des dépenses des candidats et des partis et le remboursement partiel des dépenses électorales des candidats et candidates, mais il s'opposa à la divulgation des noms des bailleurs de fonds de même qu'à la mise sur pied d'un organisme d'exécution (Ward 1972, 342; Seidle 1980, 187 et 188). Un an plus tard, le gouvernement Trudeau intégra certaines des recommandations des deux comités dans un projet de loi sur les dépenses électorales qui reçut un accueil mitigé à la Chambre des communes. Le projet de loi ne se rendit même pas en deuxième lecture avant la dissolution du Parlement pour les élections générales de 1972 (Seidle 1980, 189–192).

Les conservateurs remportèrent assez de sièges aux élections d'octobre pour que le premier ministre Trudeau se retrouve à la tête d'un gouvernement libéral minoritaire. À l'été de 1973, celui-ci présenta un nouveau projet de loi sur les dépenses électorales, le Projet de loi C-203. Cette mesure législative était plus vigoureuse que la précédente, probablement à cause de l'alliance que le gouvernement devait maintenir avec le Nouveau Parti démocratique du Canada (NPD) pour garder sa majorité parlementaire et vu aussi le scandale du Watergate qui était étalé au grand jour aux États-Unis.

Le chef du NPD au Parlement, David Lewis (York-Sud), expliqua ainsi les « grandes améliorations » que comportait le projet de loi : « Mon parti, mes collègues et moi-même préconisons certains principes en ce qui concerne les frais électoraux. » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 12 juillet 1973, 5554.) Un autre député du NPD, Leslie Benjamin (Regina–Lake Centre), déclara un peu à contrecœur que le Projet de loi C-203 découlait aussi de « ce qui se passe actuellement

dans un autre pays » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 10 juillet 1973, 5482). Des députés des deux autres grands partis mentionnèrent également l'affaire Watergate pendant l'examen du projet de loi en comité. Dès le premier jour au Comité des privilèges et élections, Terry O'Connor (PC–Halton) expliqua de la manière suivante pourquoi il considérait que le pays avait besoin d'une telle mesure :

> Éliminer les soupçons qui existent depuis si longtemps vis-à-vis de notre système de financement des candidats et des partis. [...] De plus, les événements étudiés aux États-Unis depuis un an et demi à propos du Watergate et des questions connexes ont [...] suscité d'autres doutes quant au système canadien [...]. Cette situation a influé sur notre pensée au Canada. (Canada, Chambre des communes, Comité permanent sur les privilèges et élections [ci-après *Procès-verbaux et témoignages*], 10 octobre 1973, nº 12 : 15 et 16.)

Encore une fois, un scandale américain se conjuguait à la réalité canadienne pour amener une réforme législative[10].

À l'instar des mesures consécutives au Watergate sur lesquelles le Congrès se penchait, le Projet de loi C-203 était très complexe. Le Comité des privilèges et élections n'en modifia aucune des dispositions principales, mais ce ne fut pas sans contestations ni désaccords.

La divulgation

Bien que peu de détails transpirèrent de ce qu'on appela le scandale du Pacifique, on sait que des soumissionnaires pour la construction du chemin de fer transcontinental avaient versé de fortes sommes d'argent au premier ministre John A. Macdonald, pour soutenir la campagne du Parti conservateur qui fut reporté au pouvoir en 1872. Le cabinet Macdonald dut démissionner lorsque la transaction fut rendue publique un an plus tard. En 1874, le Parti libéral d'Alexander Mackenzie l'emporta alors, par une forte majorité, sur les conservateurs (Wearing 1988, 123; Canada, Comité 1966, 15 et 16). Le nouveau gouvernement promulgua la *Loi des élections fédérales* de 1874, qui prévoyait la publication des dépenses électorales.

La nouvelle loi se modelait étroitement sur la loi britannique contre les manœuvres frauduleuses, la *Corrupt Practices Prevention Act, 1854*, et exigeait que les candidats nomment des agents responsables du paiement de toutes leurs dépenses électorales. Ces derniers devaient aussi présenter un relevé des dépenses à un directeur de scrutin, lequel en publierait un résumé dans un journal local dans un délai de quatorze jours (Seidle 1980, 146 et 147). Le scandale McGreevy en 1891, où

une compagnie avait encore une fois financé la victoire électorale du PC, provoqua l'adoption d'une loi qui définissait les pots-de-vin comme des tentatives de corruption (Canada, Comité 1966, 19 et 20)[11].

L'enquête sur les compagnies d'assurances à New York, en 1905, eut aussi des répercussions sur la politique canadienne. Le Parlement fédéral ne siégeait pas au moment où se déroulaient les audiences sur les contributions politiques, mais les journaux canadiens avaient suivi les événements d'aussi près que la presse américaine. À l'ouverture de la deuxième session de la dixième législature, au début de mars 1906, le gouvernement libéral de Wilfrid Laurier avait déjà nommé une commission d'enquête sur les compagnies d'assurances canadiennes (le discours du Trône faisait état de « l'enquête dans la république voisine »), et s'engageait en outre à présenter un projet de loi pour modifier la *Loi des élections fédérales* (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 8 mars 1906, 5). Mais il n'y eut rien pendant cette session-là, ni à la suivante. Ce n'est qu'en mars 1907, lors de la quatrième session, que le gouvernement Laurier proposa des modifications qui renforçaient un peu l'obligation de divulgation et qui interdisaient les contributions par les compagnies. Adoptées en 1908, ces modifications allaient dans le sens de la doctrine de l'agent officiel en stipulant que « toute contribution dont l'agent n'aura pas reçu avis sera réputée illégale » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 9 mars 1908, 4758)[12].

Au début, le gouvernement Laurier avait également proposé qu'« il [soit] du devoir de l'agent de rendre publiques la somme et la source de toutes contributions qui lui ont été versées » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 9 mars 1908, 4758). La loi canadienne se serait ainsi alignée sur la loi britannique de 1883, mais cette disposition ne sera pas insérée dans la loi de 1908, et le Parlement ne l'adoptera qu'en 1920 (Canada, *Loi sur les élections*, alinéa 79(1)*e*)).

La loi de 1920 allait aussi créer le poste de directeur général des élections. Ce haut fonctionnaire fut chargé de la supervision des élections « en vue d'assurer l'observation des dispositions de la présente loi ». La loi ne lui donnait cependant pas le pouvoir d'appliquer ces dispositions, bien qu'il pût « faire rapport à la Chambre des communes [...] sur toutes questions surgissant au cours de l'élection » (Canada, *Loi sur les élections*, alinéa 19*b*)).

Le comité Barbeau indiqua dans son rapport de 1966 qu'« après 1920, le Parlement a semblé perdre complètement l'esprit d'innovation qu'il avait déjà eu en matière de dépenses électorales » (Canada, Comité 1966, 25). Il est étonnant de voir que cet esprit ne refit pas surface lorsqu'éclata, en 1931, l'un des pires scandales qu'a connus le Canada : la Beauharnois Power Corporation avait versé une large

somme d'argent à la caisse électorale du Parti libéral, qui avait tenté en vain de se faire reporter au pouvoir[13]. Le Parlement fédéral n'adoptera aucune loi électorale au cours des cinquante années suivantes. Il ne verra même pas à amener la loi canadienne au niveau de la norme britannique de 1883 en fixant, par exemple, des limites aux dépenses électorales (Seidle 1980, 171–173).

Le comité Barbeau avait recommandé la mise sur pied d'une commission de contrôle des finances politiques, qui serait chargée du dépôt des rapports financiers des candidats et des partis, de la vérification de ces rapports et de l'application de la loi électorale. Le comité Chappell ne sera pas d'accord sur ce point et proposera plutôt d'ajouter ces responsabilités aux fonctions du directeur général des élections (Canada, Chambre des communes 1971). Le comité Barbeau avait décidé que le directeur général des élections, qui était responsable de l'administration, « de la direction et du contrôle de la procédure et des rouages électoraux », ne devrait pas se voir confier la tâche très différente d'appliquer les dispositions financières de la loi proposée (Ward 1972, 342).

Le Projet de loi C-203 ne prévoyait pas la mise sur pied d'une telle commission de contrôle : il appliquait plutôt la recommandation Chappell. En comité, Joe Clark (PC–Rocky Mountain) essaya de faire adopter un amendement qui aurait permis que le bureau du vérificateur général soit chargé de l'application de la loi. Il invoqua l'affaire Watergate, de même que les lois de 1874 et de 1908, pour démontrer que la loi serait futile si elle n'était pas appliquée. Le vice-président décida que l'amendement était irrecevable (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 6 décembre 1973, nº 24 : 43 et 11 décembre 1973, nº 25 : 4). Le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, informé des pouvoirs qu'il exercerait en vertu de la nouvelle loi, déclara qu'il nommerait un directeur pour appliquer les dispositions du projet de loi eu égard aux dépenses d'élection (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 18 octobre 1973, nº 12 : 14).

Les compagnies et les syndicats

L'élément le plus frappant de la loi de 1908 était un article qui défendait « à toute compagnie de fournir une somme quelconque à un fonds d'élection » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 9 mars 1908, 4758). Si cette disposition indique une certaine influence américaine, le Congrès ayant adopté la loi de 1907 un an plus tôt, c'est surtout sur le PC que cette influence s'exerçait. Le chef de l'opposition, Robert L. Borden, avait en effet proposé une interdiction visant les compagnies au début de 1906, peu après avoir prononcé un discours dans le cadre

d'une conférence nationale américaine sur la réforme électorale à New York. En 1908, il avait également appuyé une proposition de loi d'initiative parlementaire, présentée par G.O. Alcorn (conservateur, Île-du-Prince-Édouard), qu'il avait essayé en vain de substituer à la mesure proposée par le gouvernement sur les contributions des compagnies; M. Alcorn avait déclaré qu'il avait modelé sa proposition sur la loi adoptée par l'État de New York (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 15 mars 1906, 252; 2 janvier 1908, 1743–1746; 5 mai 1908, 8232–8235; 3 juillet 1908, 12526–12529; *New York Times*, 7 mars 1906, 7 et 8 mars 1906, 5). Les éditoriaux de deux journaux de Toronto suggéraient aux grands partis d'expliquer leur position sur les contributions des compagnies. Le *Globe* libéral aussi bien que le *Daily Mail* conservateur avaient présenté en première page un compte rendu des audiences sur les compagnies d'assurances à New York en 1905, mais ils en avaient tiré des conclusions différentes. Selon le *Daily Mail* (21 septembre 1905, 6), les contributions des compagnies d'assurances représentaient un « abus évident de confiance », et un Parlement qui admettrait de telles activités « généraliserait la corruption politique ». Le *Globe* (19 septembre 1905, 6) condamnait aussi cette pratique mais laissait à entendre que l'argent des compagnies avait pu être dépensé dans l'intérêt des assurés. Cette différence d'opinion entre les deux journaux continua de transparaître lors d'événements ultérieurs. En 1908, le *Globe* ignora la proposition de loi Alcorn, insistant plutôt sur la publicité, mesure que préconisait le gouvernement (23 janvier 1908, 3, 10 mars 1908, 3). Le *Daily Mail* annonça en première page la proposition d'Alcorn (23 janvier 1908) et publia le jour suivant un éditorial qui en disait long sur le motif des différences d'opinion partisanes relativement à l'interdiction :

> Nous croyons fermement que le gouvernement obtient la majorité de ses pots-de-vin de compagnies. Il accorde des privilèges ou des mesures législatives et grossit par des moyens détournés sa caisse électorale. [La proposition de loi Alcorn] protégera l'honnête électeur dont le vote est annulé par celui d'un électeur acheté, et elle protégera le public des concessions aux compagnies. (*Daily Mail*, 24 janvier 1908, 6.)

La disposition la plus inquiétante de l'interdiction de 1908 exemptait les organisations « constituées en corporation pour des fins politiques seulement » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 5 mai 1908, 8307). Le député Alcorn avait accusé le gouvernement d'avoir créé cette exception pour protéger les organisations libérales (l'auteur du projet de loi, le ministre de la Justice, A.B. Aylesworth,

dira plus tard que l'association libérale de l'Ontario était le genre de groupe visé par cette clause d'exception). Selon Alcorn, ces organisations seraient alors libres de « recueillir et de distribuer de la manière la plus illégale des fonds électoraux considérables » (*ibid.*)[14]. Les conservateurs ont soit changé d'avis sur le caractère dangereux de cette disposition, soit suivi les conseils des libéraux qui leur suggéraient de constituer leurs partisans en compagnies, car ils ne profiteront jamais de l'occasion d'abroger la disposition après avoir pris le pouvoir en 1911.

En 1920, le gouvernement conservateur de sir Robert Borden présenta ses propres modifications à la *Loi des élections fédérales* : il voulait appliquer aux associations l'interdiction visant les compagnies. Certains députés soupçonnèrent immédiatement le gouvernement de vouloir couper les ailes aux nouvelles associations d'agriculteurs, de plus en plus puissantes, qui voyaient le jour dans l'Ouest (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 26 mars 1920, 803, 804, 1200–1202; 10 février 1925, 347, 348 et 351; 19 juin 1925, 4539). Ces organisations agricoles se constitueront bel et bien en compagnies, pour avoir droit à l'exemption, mais la majorité des syndicats ouvriers ne réussiront pas à faire de même. Comme l'expliquaient deux membres du Parti travailliste indépendant lors de la quatorzième législature en 1925, la majorité des syndicats canadiens étaient alors des filiales de syndicats américains, et la charte de ces derniers leur interdisait de se constituer en compagnie. La même année, les députés travaillistes ne réussirent pas, après maintes délibérations, à faire abroger cet article et à faire ajouter une exemption en faveur des syndicats. Les libéraux s'opposèrent à ces mesures, tandis que les conservateurs et les progressistes appuyèrent au moins l'une d'elles. Une nouvelle tentative avorta en 1929, mais en 1930 l'abrogation passa presque sans discussion[15].

La limitation des dépenses

En 1973, la limitation des dépenses des candidats et candidates aux élections faisait partie de la loi britannique depuis quatre-vingt-huit ans, et les comités Barbeau et Chappell avaient tous deux recommandé la limitation des dépenses. Le Projet de loi C-203 suivit la recommandation du comité Chappell et limita les dépenses des partis autant que des candidats.

Le président du Conseil privé, Allan J. MacEachen (PLC, Cap Breton Highlands–Canso), qui avait présenté le projet de loi, déclara en comité qu'il considérait la limitation des dépenses comme son élément le plus important; la majorité des députés et des députées étaient probablement d'accord sur ce point[16]. Il y eut cependant une dissension. Frank Howard (NPD, Skeena), le député qui probablement était intervenu le

plus souvent dans le débat du projet de loi en comité et en Chambre, se joignit à Flora Macdonald (PC, Kingston et les Îles) pour essayer d'abaisser la limite imposée aux partis et aux candidats, mais sans succès (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 22 novembre 1973, nº 20 : 27 et 28; 27 novembre 1973, nº 21 : 3 et 15; 4 décembre 1973, nº 23 : 12–14).

Les comités Barbeau et Chappell s'étaient opposés à la limitation des contributions, et le Projet de loi C-203 ne le prévoyait pas. Mais Frank Howard essaya d'y ajouter la réserve que toutes les contributions devaient « être en monnaie canadienne et provenir directement de sources canadiennes ». La raison qu'il invoqua était de dissiper les soupçons sur le financement du NPD par les syndicats américains et d'éviter que les entreprises américaines ne financent les libéraux et les conservateurs. Sa proposition fut rejetée (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 27 novembre 1973, nº 21 : 7, 48–53). Frank Howard et un petit nombre de députés du NPD tentèrent une dernière fois, sans succès, d'apporter ces amendements à l'étape de l'étude du rapport par la Chambre (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 18 décembre 1973, 8177; 20 décembre 1973, 8942).

Le financement public

Le financement public a fait l'objet de beaucoup moins de controverses au Canada qu'aux États-Unis, mais les dispositions du Projet de loi C-203 sur une subvention partielle des dépenses électorales se heurtèrent à une vive résistance sur deux plans. Sur le plan pratique, la plus importante vint du NPD qui insista pour que le plafond des subventions, qui s'établissait à 20 % des voix, soit abaissé à 15 %. Il s'agissait de savoir si la limite de 20 % établissait une discrimination contre les petits partis et contribuait à « aide[r] injustement les partis établis »[17]. Comme pour la limitation des dépenses, les députés du NPD tentèrent en vain de modifier le projet de loi lors de son étude en comité, puis de nouveau lors du débat en Chambre. Mais ils marquèrent des points en coulisse. En effet, le chef du NPD, David Lewis, a confié à Leslie Seidle qu'il avait rencontré Allan MacEachen en privé pour lui indiquer que si le gouvernement n'abaissait pas la limite maximum, son parti n'appuierait pas le projet de loi. Le dernier jour du débat, à l'étape de l'étude du rapport, le gouvernement annonça une nouvelle limite de 15 % (Seidle 1980, 201).

À l'autre extrême de l'éventail idéologique, on présentait une position étrangement similaire à celle que défendaient alors les conservateurs américains devant le Congrès. En effet, le conservateur Terry O'Connor, après avoir déclaré que les subventions étaient nécessaires

parce que les clauses visant la divulgation décourageraient les larges contributions, rappela néanmoins que son parti considérait important, depuis le comité Chappell,

> Que nous ne nous éloignions pas [...] du principe selon lequel on exige des candidats et des partis politiques de s'attendre à ce que les dons privés donnés librement représentent la principale source de financement [...].
>
> Il est toujours mauvais en principe d'exiger que les contribuables [...] soient obligés d'appuyer des partis et des candidats qui proposent des politiques avec lesquelles la majorité d'entre eux [sont] en désaccord. (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 6 décembre 1973, nº 24 : 31.)

Terry O'Connor proposa alors de modifier le projet de loi afin de réduire la subvention fédérale. Aucun député du NPD n'était présent ce jour-là, et il y eut égalité des voix : six conservateurs contre six libéraux. Le vice-président du comité, Douglas Stewart (PLC, Okanagan–Kootenay) départagea le vote en se prononçant contre l'amendement.

Les néo-démocrates réussiront aussi à modifier le crédit d'impôt accordé pour les contributions électorales. Le Projet de loi C-211 fut amendé de manière à encourager les petites contributions, qui, naturellement, représentaient une source importante de financement pour le NPD (Seidle 1980, 202).

Conclusion

Ce sont des scandales — la révélation soudaine d'une pratique jusque-là tenue secrète et largement condamnée — qui ont entraîné des réformes dans les deux pays. Les trois éléments susmentionnés doivent être réunis : l'activité doit être considérée par le public comme illégitime; ceux qui l'exercent cachent donc leur participation; cette dernière est tout de même dévoilée. Cette nouvelle crée une protestation publique que les législateurs doivent apaiser par des mesures législatives. La majeure partie de la réglementation américaine sur le financement électoral est issue de deux scandales seulement : celui de la campagne présidentielle des républicains en 1904 et celui du Watergate. Ironiquement, la plupart des mesures canadiennes dans le domaine sont aussi le résultat de deux scandales : le scandale du Pacifique et celui du Watergate[18].

Pour qu'un scandale entraîne une réforme importante, il faut qu'il concerne le financement d'une campagne victorieuse. Sinon, comme ce fut le cas par suite de l'un des plus gros scandales qu'aient connus

les États-Unis au XX[e] siècle, le Teapot Dome, il n'amène que peu de renforcement des critères de divulgation : le financement électoral du président Harding, en 1920, a été considéré comme un problème mineur et à peine souligné dans le cadre des accusations d'abus de pouvoir. Par contre, le scandale du Pacifique et l'enquête de 1905 sur les compagnies d'assurances à New York ont entraîné une réforme importante parce que, dans les deux cas, on avait financé la campagne nationale d'un candidat victorieux[19].

Les deux grands scandales américains soulignent aussi l'importance des groupes d'intérêt aux États-Unis. La persévérance de la NPBO et de la Common Cause firent davantage pour la réforme de la loi que toutes les initiatives prises par le président ou les chefs de parti au Congrès; ce fait marque une différence fondamentale entre les États-Unis et le Canada. En ralliant la presse et l'opinion publique autour d'un scandale et en concentrant la pression populaire sur le Congrès, ces groupes ont comblé le vide créé par l'absence d'un leadership institutionnel sur les questions de financement électoral. Les deux grands partis américains sont connus pour leur faible structure de décision, et les élections ne constituent pas un champ d'action aussi bien défendu que d'autres par le président, les commissions du Congrès ainsi que les groupes d'intérêt.

Aucune des lois électorales adoptées entre 1907 et 1979 ne l'a été à l'initiative du président, un fait qui ne s'applique probablement à aucun autre domaine. Les gouvernements canadiens, pour leur part, ont pris l'initiative de la *Loi des élections fédérales* en 1874 et de ses modifications successives en 1891, 1908 et 1920, ainsi que de la *Loi sur les dépenses d'élection* en 1973–1974. Seule l'abrogation en 1930 de l'interdiction frappant les compagnies et associations est due à l'initiative parlementaire. Aux États-Unis, toutes les mesures législatives, de 1907 à 1979, ont émané du Congrès. En effet, le Congrès a adopté les interdictions frappant les syndicats en 1943 et 1947, chaque fois à l'encontre du veto présidentiel. Il a abrogé la loi sur le financement public en 1966, malgré un appui marqué du président, et accepté les modifications à la *FECA* de 1974 malgré les doutes exprimés à tour de rôle par les présidents Nixon et Ford.

Même les commissions du Congrès n'ont fait preuve d'aucun leadership à cet égard. L'Administration Committee de la Chambre des représentants et le Rules Committee du Sénat, qui ont compétence dans le domaine, sont avant tout des commissions « de régie interne » dont le prestige est négligeable et le roulement élevé. Par conséquent, ils n'offrent pas de groupes de spécialistes auxquels les autres membres

pourraient demander conseil[20]. Les groupes d'intérêt possèdent la compétence voulue dans d'autres secteurs d'activité, et ils peuvent fournir aux représentants et aux sénateurs l'information nécessaire et les aider à élaborer des projets de loi. Mais aucun ne s'intéresse particulièrement au financement électoral, parce que le Congrès lui-même est la seule institution dont l'intérêt pour la question n'a pas besoin d'être suscité par un scandale. Ainsi, bien que les membres du Congrès aient été à l'origine de la majorité des lois sur le financement électoral, ces parlementaires étaient des « francs-tireurs » en quelque sorte, sans véritable appui institutionnel. Ils ont donc eu besoin de l'aide de groupes de l'extérieur (la NPBO, la Common Cause, le Center for the Public Financing of Elections et la FAT–COI) pour établir des alliances avec leurs collègues et maintenir la pression sur eux.

Enfin, signalons que la Common Cause se distingue des autres groupes d'intérêt du fait qu'elle a non seulement réagi au scandale du Watergate, mais contribué à sa divulgation. Ce groupe a suscité un intérêt à l'échelle nationale pour les données sur les caisses électorales en recueillant et en publiant bénévolement les rapports des candidats et candidates au Congrès. Il a également intenté un procès au comité organisateur de la campagne du président Nixon en 1972, le forçant ainsi à faire connaître ses bailleurs de fonds avant l'entrée en vigueur de la *FECA* de 1971, ce qui révéla le versement de contributions très importantes. D'ailleurs, certaines des contributions les plus troublantes versées en faveur du président ont été découvertes par suite des actions prises par la Common Cause.

Les groupes d'intérêt, publics ou autres, sont loin d'avoir joué un rôle aussi important au Canada sur ce plan. Ce fait s'explique par la très grande différence qui existe entre les régimes constitutionnels des deux pays. Le Congrès représente un corps législatif beaucoup plus puissant que le Parlement canadien, mais son pouvoir est divisé dans les formes et dans les faits : sur le plan structurel, il est partagé également entre la Chambre et le Sénat et réparti entre un grand nombre de commissions et sous-commissions permanentes des deux assemblées; sur le plan informel, cette division vient du fait que les partis républicain et démocrate n'exercent presque aucune discipline sur leurs membres. Les partis politiques américains ne sont pas tant des organisations qui cherchent à obtenir et à exercer le pouvoir qu'un ensemble disparate de politiciens entrepreneurs qui doivent se faire élire à titre individuel. Ainsi, les groupes d'intérêt américains ont beaucoup plus accès au pouvoir législatif que les groupes canadiens; et ils peuvent donc influer beaucoup plus facilement sur les politiques, et même en proposer. Au Canada, d'autre part, « les groupes d'intérêt occupent

une place moins importante relativement aux lois adoptées parce que la prise de décisions sur le plan législatif est très centralisée et que la discipline de parti est quasi complète » (Thompson et Stanbury 1979, 25).

L'influence moindre que peuvent exercer les groupes d'intérêt sur la politique canadienne peut expliquer l'absence au Canada de groupes tels que la NPBO ou la Common Cause. Les agents économiques (gens d'affaires, travailleurs, agriculteurs, professionnels) n'ont aussi parfois qu'un accès limité aux décisionnaires. Il est cependant beaucoup plus facile de regrouper un petit nombre de personnes dont le gagne-pain est directement lié à la politique gouvernementale que de réunir un grand nombre de personnes dont le seul intérêt est de s'assurer un « bon gouvernement ». De plus, les membres des groupes d'intérêt économique n'en font pas partie par simple décision personnelle d'adhérer ou non, mais parce qu'ils dépendent des mêmes moyens d'existence. Le caractère immédiat de cet intérêt oblige à des contacts fréquents avec les décisionnaires de l'État, même si, comme au Canada, la structure formelle du gouvernement offre peu d'occasions d'influer sur les politiques. Si l'on ajoute à cette faible possibilité d'influence la difficulté de recruter des membres, il est facile de comprendre pourquoi le Canada n'a pas réussi à produire une organisation telle que la NPBO.

La centralisation du pouvoir au cabinet et le peu d'influence des groupes d'intérêt peuvent aussi expliquer qu'on ait moins légiféré sur le financement électoral au Canada qu'aux États-Unis. On peut supposer que la plupart des législateurs, qu'ils soient américains ou canadiens, préfèrent habituellement ne pas réglementer leurs activités électorales et ne le feront que si la pression en ce sens devient trop forte. Un scandale peut avoir cet effet, mais seulement s'il est mis à profit par des réformistes, comme la NPBO et la Common Cause l'ont fait aux États-Unis de 1905 à 1910 et lors du Watergate. L'absence de groupes de ce genre au Canada signifie que les mieux placés pour tirer profit des scandales sont les partis eux-mêmes. Puisque ceux-ci résistent naturellement à toute réglementation des dépenses électorales, ils sont enclins à réagir au scandale en prenant des mesures purement symboliques, comme la création de commissions ou de comités spéciaux (scandale de la Beauharnois et affaire Rivard).

La facilité qu'a le gouvernement canadien d'enterrer les scandales amène à se demander pourquoi il a réagi sérieusement aux scandales américains de 1908 et de 1973–1974. La réponse probable est : pour la même raison que le gouvernement américain. Les groupes américains ont veillé à maintenir l'intérêt des médias à propos des scandales et de leurs propres programmes de réforme. Un scandale

américain qui fait sensation ne peut qu'attirer l'attention des médias canadiens, et il suffit d'y ajouter quelque incident intérieur de moindre envergure, comme ce fut le cas en 1908 et en 1973, pour faire pencher la balance du côté de la réforme législative.

Au Canada, seuls les partis dont l'avenir est en jeu, tels les libéraux au Québec dans les années 50 et les néo-démocrates au fédéral dans les années 70, sont susceptibles de profiter du mécontentement populaire pour exiger une réforme réelle. Mais ces cas sont exceptionnels. Comme la Common Cause dans l'affaire du Watergate, les libéraux québécois n'ont pas seulement réagi à une crise, ils ont aussi aidé à la créer, grâce aux articles rédigés par Pierre Laporte, un journaliste libéral qui deviendra plus tard député libéral à l'Assemblée de la province. Pour sa part, le NPD, parti minoritaire de gauche, voulait vraiment réformer le financement électoral alors que le Crédit social, parti minoritaire de droite, avait voté contre la loi de 1974. L'influence du NPD sur le plan législatif, a tenu davantage au peu de sièges qu'avaient obtenus les libéraux en 1972 qu'à son engagement réformiste comme tel.

Ajoutons une dernière remarque sur les groupes d'intérêt dans les deux pays. Aux États-Unis, la plus grande possibilité d'influer sur la chose publique a entraîné non seulement la création de groupes d'intérêt général, mais a aussi ouvert la voie aux pressions des groupes économiques en matière de financement électoral. En 1905, en effet, le milieu des affaires, grâce à la National Civic Federation, et les syndicats, par l'entremise du président de la FAT, Samuel Gompers, ont exercé des pressions en vue de l'adoption d'une loi de divulgation. Dans les années 70, la FAT–COI a préconisé le financement public des campagnes présidentielles ainsi que d'autres réformes. Au Canada, comme les groupes d'intérêt ont un accès plus limité aux législateurs, les entreprises et les syndicats ont moins de chance d'obtenir les appuis nécessaires pour réaliser les objectifs qui les concernent de près dans des domaines d'intérêt général.

La grande divergence des lois américaines et canadiennes, relativement aux compagnies, aux unions agricoles et aux syndicats, souligne les différences de rôles de ces organisations dans les deux pays. Les États-Unis ont proscrit les contributions des compagnies en 1907 et des syndicats en 1943, et ces mesures sont toujours en vigueur. Le Canada a interdit les contributions des entreprises en 1908 et des syndicats en 1920, puis il a abrogé les deux dispositions en 1930, avant que les États-Unis aient même envisagé de légiférer à l'égard des syndicats. Le Parlement canadien s'est senti beaucoup moins lié par ces

interdictions que le Congrès, pour des raisons qui ne sont pas claires mais que nous tenterons d'expliquer.

Le Congrès a bloqué les deux sources de financement dans un contexte de crise. En 1907, seules les pressions incessantes de réformistes de l'extérieur appuyés par la presse et l'opinion publique poussèrent un Congrès majoritairement républicain à interdire, à contrecœur, une source de financement que les chefs des partis avaient pourtant qualifiée publiquement d'illégitime. Le Canada n'a pas connu une telle crise. De fait, étant donné la couverture médiatique qu'avaient reçue au Canada les révélations de New York et les contacts de sir Robert Borden avec les réformistes américains, il est possible que la loi de 1908 ait plutôt résulté du scandale américain que de péripéties intérieures. Le Canada a lui aussi, bien sûr, connu des scandales impliquant des compagnies (les affaires du Pacifique et McGreevy restent en mémoire), mais il semble que, contrairement aux histoires américaines, il se soit agi de contrats gouvernementaux. Comme le Teapot Dome, ces événements ne faisaient qu'augmenter la liste déjà longue des hommes d'affaires rapaces et des fonctionnaires corrompus qui s'enrichissent à même les fonds publics, une histoire plus vieille que la démocratie ou le capitalisme industriel. Les révélations de New York en 1905 ont été une tout autre affaire. Il est peu probable que l'appui financier accordé à Theodore Roosevelt par les compagnies ait été complètement désintéressé, mais il n'en demeure pas moins qu'aucun avantage financier immédiat n'était attendu en retour. La croissance de la grande entreprise a été un phénomène révolutionnaire sur le plan social et économique, et lorsque ces géants financiers ont commencé à participer aux élections, on a craint qu'ils menacent la démocratie. Un tel souci ne fut pas à l'origine de l'interdiction au Canada, et c'est peut-être cette absence de motivation en 1908 qui a facilité son abrogation en 1930[21].

Le Congrès a aussi réagi à une crise quand il a interdit les contributions par les syndicats, même si les républicains et les démocrates du Sud étaient les seuls à le voir sous cet angle. Les syndicats ayant augmenté leurs effectifs en même temps que leurs activités politiques dans les années 30, leur décision d'appuyer le président Roosevelt avait grandement modifié le rapport de force financière entre les deux partis. La fructueuse alliance antisyndicale des républicains avec les démocrates du Sud dans les années 40 a menacé les démocrates du Nord autant que la loi de 1907 l'avait fait pour les républicains.

Les élus conservateurs et libéraux d'Ottawa avaient affronté une crise analogue en 1920, mais les quelques petits syndicats de l'époque ne semblent pas avoir constitué la menace; celle-ci venait plutôt des associations agricoles et progressistes de l'Ouest, qui ne cessaient de

grossir et de se politiser. Les députés de l'Ouest avaient non seulement adopté les idées des progressistes, telles que l'initiative, le référendum et le rappel, mais ils avaient aussi grandement alarmé leurs collègues en finançant leur campagne électorale à l'aide d'un grand nombre de contributions d'un dollar recueillies de porte en porte[22]. En 1930, ces organisations d'agriculteurs s'étaient constituées en compagnies, et il était clair que la loi de 1920 n'allait pas mettre un terme à leurs activités politiques. Mais elle posa des limites aux syndicats, qui étaient en majorité des filiales de syndicats américains et ne pouvaient légalement se constituer en compagnies. Les syndicats avaient visiblement intérêt à faire abroger la loi. Pour les grands partis, la raison en était moins évidente, mais il est vrai que, ni en 1920 ni en 1930, les syndicats n'ont représenté une menace aussi grande pour les libéraux et les conservateurs que les syndicats américains pour les républicains et même les démocrates conservateurs dans les années 40. L'exemple britannique exerçait en outre une très grande influence au Canada : l'existence même du Labour party (parti travailliste) britannique militait contre l'interdiction au Canada. Le député travailliste canadien J. S. Woodsworth (Winnipeg) avait d'ailleurs rappelé pertinemment à ses collègues que le chef des conservateurs britanniques, Stanley Baldwin, s'était opposé à une telle interdiction au Royaume-Uni (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 juin 1925, 4543; 26 juin 1925, 4958 et 4959).

Les arguments légaux et philosophiques débattus aux États-Unis pour distinguer les compagnies des syndicats n'ont pas eu cours au Canada. Les compagnies sont des organisations à but lucratif, dont l'État protège le capital-actions par l'octroi d'une responsabilité limitée. Si leur administration interne est démocratique en théorie, elle se fonde néanmoins sur un suffrage à base de propriété (un vote par action, non par personne), un système abandonné depuis longtemps en politique, et permet le vote par procuration, en vertu duquel les dirigeants élus ou les administrateurs votent au nom des actionnaires. Les syndicats sont des associations non incorporées, sans but lucratif; leur mode de fonctionnement, même si la chose vaut plus en théorie qu'en pratique, est foncièrement plus démocratique que celui des compagnies, avec la règle d'un seul vote par membre. Les démocrates avaient souligné ces différences maintes et maintes fois pendant les débats en commission et en chambre sur les lois de 1943 et de 1947 qui interdisaient les contributions par les syndicats. Les démocrates avaient obstinément soutenu que les syndicats, en tant qu'associations volontaires, ne devaient pas perdre leurs droits politiques, tandis que les républicains maintenaient que les syndicats et les compagnies étaient des organisations semblables

qui devaient être traitées de la même façon. (Au cours des dernières années, le débat américain sur le rôle politique des compagnies a été porté devant les tribunaux. Voir la partie suivante intitulée « Questions constitutionnelles ».)

Le fédéralisme n'a pas fait obstacle à une législation nationale au Canada, mais il a constitué une barrière importante aux États-Unis. Bien avant la Guerre civile, les politiciens du Sud croyaient fermement que les États conservaient une grande part de leur autonomie dans le cadre de la Constitution, et cette croyance était toujours présente plus d'un siècle après cette guerre. C'est la crainte d'offusquer les gens du Sud sur le droit des États qui amènera la NPBO, en 1906, à rédiger un projet de loi sur la divulgation qui ne s'appliquerait pas aux comités d'élection ne travaillant qu'au sein d'un État, ce qui était le cas pour la majorité d'entre eux. En 1911, les menées républicaines pour susciter la colère sudiste ont entraîné, par un ironique retour des choses, un renforcement de l'obligation de divulguer. Dix ans plus tard, les républicains annulaient cette victoire en exemptant les primaires de toutes les lois fédérales sur le financement électoral, mesure qui resta en vigueur jusqu'en 1971.

Les doutes sur la compétence du Congrès pour légiférer en matière électorale au sein de la fédération s'étaient beaucoup atténués dans les années 70, mais il n'en reste pas moins quelques différences intéressantes entre les législations canadiennes et américaines. D'abord, bien que les États aient adopté les premières lois américaines sur le financement électoral, le Congrès ne s'est pas senti obligé d'en adopter à son tour : les États ont plutôt suivi l'exemple du Congrès en ce domaine, autant au début du siècle que dans les années 70. Au Canada, par contre, les assemblées législatives des provinces semblent avoir exercé plus d'influence sur le Parlement fédéral[23]. Ce fut certainement le cas dans les années 60 et 70, au moment où la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario s'intéressaient à la loi novatrice que le Québec venait d'adopter en 1963. L'organisation officieuse du pouvoir explique peut-être cette différence.

Depuis longtemps aux États-Unis, les carrières politiques commencent au niveau de l'État ou au niveau local et se poursuivent jusqu'au niveau national où, là encore, la Chambre des représentants et le Sénat jouissent d'un statut différent. Cette hiérarchisation rend peu probable que le Congrès, composé de gens qui considèrent avoir gagné leurs galons dans les assemblées législatives d'État, se laisse influencer par l'initiative de personnes qu'il considère presque comme des apprentis. Une telle hiérarchie ne semble pas exister au Canada. V. Peter Harder a découvert non seulement que les deux tiers des

députés canadiens n'avaient jamais occupé auparavant un poste électif, ce qui était tout à fait la situation inverse des États-Unis, mais encore que les politiciens canadiens, hommes et femmes, pouvaient aussi bien faire carrière au provincial qu'au fédéral (Harder 1979, 338). Le peu de différence de statut entre les législateurs des deux niveaux de gouvernement au Canada et la similarité de leur expérience pourraient expliquer que le Parlement fédéral tienne compte des provinces plus que le Congrès des États.

QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

La question principale que soulevait la *Federal Election Campaign Act* (*FECA*) aux États-Unis se résume bien par la formule « money is speech » (« l'argent parle »), point de vue conservateur signifiant qu'une dépense à des fins d'expression politique équivaut à l'expression elle-même. Le corollaire de cette proposition est qu'une limitation des dépenses porte atteinte au droit d'expression politique, ce qui viole la liberté d'expression garantie par la Constitution. Les législateurs conservateurs ont utilisé avec succès cet argument en 1971, afin de persuader le Congrès d'abroger les limites imposées aux contributions et aux dépenses électorales. Plus tard, dans le contexte du Watergate, le même argument n'a pu ébranler un Congrès décidé à rétablir ces limites, mais il a réussi à convaincre la majorité des juges de la Cour suprême dans la cause *Buckley* (1976), lesquels décideront que la limitation des dépenses est inconstitutionnelle.

L'affaire *Buckley* (1976) a retiré du domaine législatif la limitation des dépenses des candidats et candidates, mais la controverse demeure quant aux dépenses engagées par un particulier en faveur ou au détriment d'un candidat. En 1985, la Cour suprême a annulé la limitation de ces dépenses en période d'élections présidentielles, mais il lui reste à trancher des cas difficiles concernant les dépenses des compagnies. La question des dépenses indépendantes ou de tiers est également un problème constitutionnel important au Canada, où elle est apparue plus tard qu'aux États-Unis et n'est pas près d'être réglée.

Les États-Unis

Le problème des dépenses indépendantes a fait sa première apparition lors de la campagne présidentielle américaine de 1940, après que le Congrès eut imposé une limite de trois millions de dollars aux dépenses annuelles des comités politiques nationaux (voir la section sur la divulgation dans la première partie de cette étude). Dès l'entrée en vigueur de cette loi, les avocats des républicains considérèrent que « comité politique national » faisait référence aux comités nationaux

des deux principaux partis, et non aux organisations privées non partisanes. Cette interprétation donna rapidement naissance à une prolifération de groupes : la plupart d'entre eux appuyaient des candidats républicains, mais chacun prétendait n'avoir aucun lien avec les organisations officielles du parti. Au lieu des trois millions de dollars établis par le Congrès, les démocrates en dépenseront six millions pour reporter au pouvoir le président Roosevelt, et les républicains quinze millions pour essayer de le vaincre.

Les dépenses indépendantes ont d'abord été un moyen facile de contourner les limites imposées aux dépenses électorales, et on s'est vite aperçu qu'aucune limitation ne pourrait être appliquée si on ne s'occupait pas des échappatoires possibles. Pendant trente ans, le Congrès balancera entre deux solutions.

La première consistait à exiger du candidat qu'il autorise un comité ou plus à ramasser et à dépenser de l'argent pour sa campagne électorale, à permettre des dépenses uniquement aux comités autorisés et à considérer toutes ces organisations comme une seule entité relativement à la limite des dépenses établie. La seconde, plus simple, consistait à limiter les dépenses de tout comité indépendant.

La première solution fut proposée dès 1944, mais le Congrès ne la mit en vigueur qu'en 1971 : les dépenses au chapitre de la presse écrite et parlée firent l'objet de limites, accompagnées d'une interdiction, pour les journaux et les stations de radio et de télévision, d'exiger des frais pour toute publicité politique non autorisée par le candidat dont on faisait la promotion. Les républicains avaient allégué le Premier amendement contre cette méthode d'autorisation au cours des années 50; ils soulevèrent en vain les mêmes objections en 1971. En 1973, une cour fédérale de district jugea la loi inconstitutionnelle parce qu'elle brimait la liberté d'expression (*American* 1973).

Lors de la modification de la *FECA* en 1974, le Congrès choisit la seconde option : une personne ou un comité ne pouvait dépenser plus de 1 000 $ au profit d'un candidat, ce dernier étant lui-même soumis à une limite. Le Congrès resserra en outre la définition de « dépenses indépendantes », en ne considérant plus comme telles les dépenses engagées en vue de publier des opinions politiques qui ne favorisent ou ne défavorisent pas expressément un candidat en particulier. Le Rules Committee du Sénat présenta la nouvelle loi comme « le meilleur compromis pour assurer à la fois la liberté d'expression et une réglementation électorale efficace » (États-Unis, S. Rept 93-689 (93e Congrès), 19). Peu après l'adoption de la *FECA* de 1974, une coalition de libertaires et de conservateurs en contestèrent la constitutionnalité.

Depuis l'adoption, en 1911, des premières limitations de dépenses des candidats, les réformateurs cherchaient à établir entre ces derniers une certaine égalité sur le plan financier. Comparant le financement électoral privé à la norme d'une personne, un vote, les libéraux considéraient que les contributions politiques étaient un genre de vote particulièrement important, et que ceux qui versent des sommes d'argent plus importantes que d'autres ou qui appuient plus de candidats « exercent en fait leur droit de vote plus d'une fois » (Heard 1960, 48 et 49). Par ailleurs, les conservateurs n'avaient commencé que dans les années 70 à se servir d'arguments philosophiques contre les limites, ce qui avait amené le Congrès à tenir compte des doctrines libertaires et égalitaires. Au moment du dépôt de l'affaire *Buckley* (1976), les juristes conservateurs avaient déjà élaboré une position explicitement libertaire : aucune limitation des contributions et des dépenses électorales. Ils prétendaient que les contributions et les dépenses à des fins politiques sont plus associées à la liberté d'expression qu'au droit de vote, et que leur restriction limite réellement la liberté d'expression et est donc inconstitutionnelle. C'était là le raisonnement sous-tendant l'expression « l'argent parle ».

La Cour suprême des États-Unis accepta cet argument et décida que la loi de 1974 empêchait la libre expression en faisant entrave aux personnes et aux groupes qui ont de l'argent à dépenser (*Buckley* 1976, 17). Les juges rejetèrent les arguments égalitaires à l'appui des limites en les interprétant, selon l'équation « argent égale parole », comme des tentatives de bâillonnement : « L'idée que le gouvernement puisse limiter le droit d'expression de certaines composantes de notre société afin que d'autres puissent s'exprimer est tout à fait étrangère au Premier amendement. » (*Ibid.*, 48 et 49.)

La Cour trouvait que la limitation des dépenses indépendantes étaient injustifiable sur deux plans : non seulement enfreignait-elle la liberté d'expression, mais elle empêchait une expression sans effet. Le Congrès avait limité ce genre de dépenses afin de resserrer les limites imposées aux candidats et aux partis et de mettre fin aux subterfuges utilisés lors des présidentielles de 1940. La Cour ne crut pas cependant que les comités indépendants pouvaient aider de quelque manière les candidats. Les juges décidèrent que l'indépendance même de la personne qui engage une dépense et l'absence de dispositions préalables et de concertation diminue la valeur de la dépense pour le candidat (*Buckley* 1976, 47). Le Congrès n'avait donc pu, selon la Cour, mettre fin à une échappatoire qui n'existait pas.

La bataille reprit en 1980 lorsque certains partisans de Ronald Reagan annoncèrent la création de deux comités indépendants pour

appuyer sa candidature à la présidence. La Federal Election Commission (FEC) intenta un procès, affirmant que chacun de ces groupes devait respecter la limite de 1 000 $ établie par la loi de 1974. Les parties dans l'affaire *Buckley* (1976) avaient d'une manière ou d'une autre oublié cette disposition qui ne s'appliquait qu'aux candidats présidentiels recevant un financement public, ce qui fait qu'elle était toujours en vigueur en 1980. La FEC espérait peut-être que les tribunaux confirmeraient la disposition, étant donné que la Cour suprême avait maintenu la limitation des dépenses pour les campagnes présidentielles financées publiquement. Ce ne fut pas le cas. La Cour suprême aboutit à une impasse cette fois-là, mais elle annulera les limites dans une décision semblable en 1985[24].

Les réformateurs n'eurent pas gain de cause au sujet des dépenses indépendantes, mais l'une de leurs grandes préoccupations, l'obligation de rendre compte, fut aussi examinée en 1980. Les partis et les candidats sont responsables envers les électeurs et électrices, mais à qui les bailleurs de fonds privés rendent-ils compte ? Les comités en faveur de Ronald Reagan se définissaient comme un moyen pour des « milliers de petites voix » de se faire entendre. La Common Cause mit en doute cette affirmation en déclarant que ces groupes n'étaient que de mauvaises imitations d'organisations politiques puisque leur discours ne représentait pas l'opinion de leurs membres, qui se contentaient de verser des contributions en argent, mais plutôt celle de leurs collecteurs de fonds et administrateurs non élus. La Cour ne se prononça pas sur la question cependant, probablement parce qu'elle restait convaincue qu'une dépense indépendante, qu'on en rende compte ou non, risque peu de favoriser un candidat (Mutch 1988, 76–80).

Alors que ces questions étaient pendantes, d'autres causes impliquant des compagnies faisaient l'objet de décisions des tribunaux. Dans ces causes, l'affaire *Buckley* (1976) servait aussi de précédent, mais il s'y ajouta une autre affaire, *First National Bank de Boston c. Bellotti* (1978). L'État du Massachusetts (représenté par Bellotti) avait accusé cette banque et diverses autres compagnies d'avoir enfreint une interdiction de dépenses politiques par les entreprises, en s'opposant à un impôt qui allait faire l'objet d'un référendum. Le Massachusetts avait déclaré que les compagnies ne peuvent avoir d'opinion et que la liberté d'expression garantie aux personnes par le Premier amendement ne s'applique pas dans leurs cas. La Cour suprême avait répondu que la question n'était pas de savoir si les compagnies ont droit à la liberté d'expression, mais plutôt de déterminer si la loi de l'État limite l'expression : « Nous prétendons que c'est le cas. [...] Nous ne voyons donc aucun fondement [...] à la proposition que la parole qui serait en d'autres

circonstances garantie par le Premier amendement perde cette protection du simple fait qu'elle vienne d'une compagnie. » (*Ibid.*, 776 et 784.)

Ensemble, les affaires *Buckley* (1976) et *First National Bank of Boston c. Bellotti* (1978) eurent d'importantes répercussions. En décidant que l'argent constitue un mode d'expression protégé par la Constitution même lorsqu'il vient d'une compagnie, la Cour suprême prescrivait également que la distinction faite entre une personne et une compagnie n'a aucune portée constitutionnelle. En se servant de ces deux décisions comme précédents, le pouvoir judiciaire pouvait annuler la loi fédérale de 1907 ainsi que toutes les autres interdictions décrétées par les États sur les dépenses politiques des compagnies. Loin de profiter de l'occasion, les juges, dans des causes récentes, ont plutôt repris les arguments antérieurs à *First National Bank of Boston c. Bellotti* (1978) pour favoriser une réglementation, ce qui a entraîné un fouillis d'interprétations contradictoires. Deux affaires récentes concernant des dépenses engagées par des compagnies montrent bien le problème.

Au cours des élections au Congrès en 1978, le Massachusetts Citizens for Life (MCFL), organisme à but non lucratif opposé à l'avortement, avait distribué un guide à l'intention des électeurs et électrices dans lequel il présentait les candidats et candidates « pro-vie ». La FEC engagea une poursuite en vertu de la loi de 1907, et perdit en Cour suprême (*FEC* 1986). La Cour ne trouva pas que la loi limitait inconstitutionnellement la liberté d'expression des compagnies; de fait, elle rappela, en semblant les approuver, des décisions antérieures à *First National Bank of Boston c. Bellotti* (1978) qui soutenaient les intentions du Congrès de réduire l'influence politique des grandes concentrations de capitaux (*ibid.*, 257). Elle décida plutôt que la loi de 1907 ne peut s'appliquer aux groupes d'opinion tels que le MCFL, puisqu'elle vise les sociétés commerciales. Comme le MCFL ne comptait pas d'actionnaires, n'acceptait pas d'argent des entreprises et avait été constitué pour exercer des pressions politiques, il ne pouvait servir d'intermédiaire pour l'argent des compagnies et il était financé par des personnes qui appuyaient son mouvement d'opposition à l'avortement. Donc, selon les juges, le groupe du Massachusetts ne pouvait présenter le moindre risque par rapport au danger qui avait suscité une réglementation (*ibid.*, 263).

L'autre cas de dépenses des compagnies concernait la chambre de commerce du Michigan, un organisme à but non lucratif qui avait enfreint la loi locale en engageant des dépenses au nom d'un candidat à l'Assemblée législative de l'État (*Austin* 1990). La Cour suprême, se fondant en grande partie sur la décision *FEC c. Massachusetts Citizens for Life Inc.* (1986), se prononça en faveur de l'État pour la raison

que la chambre de commerce, contrairement au groupe pro-vie du Massachusetts, était plus qu'un organisme de pression et que plus des trois quarts de ses membres étaient des sociétés commerciales. L'importance de cette décision ne vient pas du fait qu'elle confirmait les interdictions visant les dépenses politiques des compagnies, car cette conclusion était prévue, la chambre de commerce ayant demandé qu'on lui accorde la même exemption qu'au MCFL. Elle vient plutôt de la forte dissidence qu'ont fait valoir trois juges nommés par le président Reagan : selon eux, les compagnies sont des regroupements volontaires de personnes et, à ce titre, ont droit à la liberté d'expression en vertu du Premier amendement. Ces trois juges étaient les plus jeunes membres de la Cour; s'ils sont représentatifs de la génération montante, il se pourrait bien que les décisions *Buckley* (1976) et *First National Bank of Boston c. Bellotti* (1978) servent finalement à abroger la loi de 1907 (Mutch 1990).

Le Canada

Au Canada, la question des dépenses par des tiers a été soulevée pour la première fois en 1973–1974, lorsque le Parlement imposa des limites aux dépenses des partis et des candidats. Le comité Barbeau avait prévu l'impossibilité d'imposer des restrictions sur les dépenses des partis et des candidats si les « sociétés commerciales, syndicats ouvriers, groupements professionnels et autres » n'étaient pas également visés :

> Si l'on permet à ces groupements de participer activement à une campagne électorale, toute limitation ou contrôle appliqués aux partis politiques ou aux candidats seront inefficaces. Aux États-Unis, par exemple, les comités « *ad hoc* » comme les « Amis de John Smith » ou les « Partisans de John Doe », surgissent spontanément afin d'appuyer un candidat ou un parti. Ces comités rendent futiles la limitation des dépenses électorales et le rapport que doivent présenter les partis et les candidats. (Canada, Comité, 1966, 52.)

L'expérience américaine à l'esprit, le comité avait recommandé que, pour la durée d'une campagne électorale (de la dissolution du Parlement jusqu'au jour du scrutin), on interdise à des tiers d'engager des dépenses pour ou contre des candidats et des partis. Le comité Chappell se déclara d'accord avec la recommandation en 1971. Puis, en 1972 et en 1973, dans le cadre des projets de loi C-211 et C-203, le gouvernement Trudeau interdit les dépenses d'élection engagées à l'insu et sans le consentement des candidats ou des partis. Aucun membre du Comité des privilèges et élections qui étudiait le Projet de loi C-203

ne s'opposa à cette interdiction, qui devint en 1974 le paragraphe 70.1(1) de la *Loi électorale du Canada* promulgué par l'article 12 de la *Loi sur les dépenses d'élection*[25].

Ce paragraphe, qui reprend la notion de « consentement des candidats » adoptée par le Congrès en 1971, est contrebalancé par une définition des dépenses d'élection qui ressemble à celle de « soutien explicite d'une cause » que le Congrès avait attribuée aux dépenses indépendantes en 1974 : des tiers peuvent engager des dépenses pour promouvoir des politiques, mais non des candidats ou des partis. Cette définition permet aux « groupes d'opinion reconnus de fonctionner au cours d'une campagne électorale » sans contrevenir à l'interdiction sur les dépenses indépendantes (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 10 juillet 1973, 5477). Le Parlement avait atténué cette disposition en ajoutant une clause que ni le comité Barbeau ni le comité Chappell n'avaient proposée : le paragraphe 70.1(4), en effet, permet à des tiers accusés d'avoir engagé des dépenses pour ou contre un candidat ou un parti, d'invoquer pour leur défense qu'ils l'ont fait « en vue d'obtenir un appui aux idées [...] sur une question d'intérêt public » et « de bonne foi », c'est-à-dire sans la complicité d'un parti ou d'un candidat. La Cour suprême américaine avait annulé les limites avant que chacun ait découvert à quel point il était difficile de les appliquer, mais le Parlement canadien apprendra rapidement toute l'étendue des interprétations qu'on peut tirer de cet argument de « bonne foi ».

À l'occasion d'une élection complémentaire à Ottawa en 1976, la section locale d'un syndicat paya pour faire survoler la circonscription par un avion qui traînait une banderole disant de voter, mais « non pour le libéral ». Bien que la banderole ne parlait que d'un parti inscrit, et non d'une politique, le président du syndicat local argua pour sa défense qu'il n'avait fait cette dépense que pour s'opposer au programme de lutte à l'inflation du gouvernement. Le Bureau du directeur général des élections décida d'engager une poursuite, mais, à la fin de 1977, le juge dans l'affaire *R. c. Roach* (1977) acquitta le dirigeant syndical.

Cette décision surprit certains députés et députées; le Parlement était en train d'étudier le Projet de loi C-5 qui modifiait la *Loi électorale du Canada*, et un comité spécial multipartite étudiait en même temps des amendements au projet[26]. Le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, dont le bureau avait déjà décidé d'en appeler de la décision, déclara qu'il ne faisait « aucun doute que le tribunal a probablement souligné là une des faiblesses de la loi » (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 16 novembre 1977, nº 1 : 19) et il suggéra des moyens de modifier l'article 70.1. Le comité

spécial, qui « avait tenu nombre de discussions » sur l'affaire, proposa une modification à l'article 70.1. La Chambre des communes, cependant, ne l'étudiera même pas : comme la modification visait la loi, et non le Projet de loi C-5, son examen exigeait l'unanimité de la Chambre et un député s'y était opposé (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 15 décembre 1977, 1926 et 1927; 16 décembre 1977, 1959).

En juin 1978, le tribunal d'appel refusa de faire droit à l'appel de la Couronne dans l'affaire *R. c. Roach*, parce qu'on n'avait pu démontrer que la section locale avait engagé des dépenses « afin de s'opposer directement à un parti inscrit » et parce que son président « exprimait clairement l'opinion de son association sur une question d'intérêt public » (*R. c. Roach* 1978, 741 et 742). Deux semaines plus tard, le gouvernement Trudeau dut retirer le Projet de loi C-63 qui prévoyait une nouvelle modification de l'article 70.1, après que le même député conservateur eut refusé de voter en faveur de son examen parce que, selon lui, il y allait du « droit fondamental de la liberté d'expression dans notre pays » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 29 juin 1978, 6872).

Dans son rapport statutaire de 1979 (Canada, Élections 1979), le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, proposait d'amender l'article 70.1, et, dans son rapport de 1983, il présentait les recommandations du comité spécial[27]. À la demande de ce dernier, M. Hamel fit parvenir les modifications proposées au président du Conseil privé, Allan J. MacEachen, afin qu'elles soient incorporées à la loi : en octobre 1983, le Parlement adopta à l'unanimité le Projet de loi C-169, qui abrogeait le paragraphe 70.1(4). Sachant ce qui s'est passé par la suite, il est bon de signaler que Chuck Cook, le député conservateur qui avait parlé en faveur du Projet de loi C-169, en soulignant que tous les partis avaient pris part à la discussion et qu'il se réjouissait de l'adoption de cette mesure, soupçonnait néanmoins que certains groupes à travers le pays voudraient sans doute contester les modifications apportées à l'article 70.1, car celles-ci empiétaient, selon lui, « sur le droit que possède tout citoyen de militer en faveur d'un parti politique ou d'un candidat ». Le porte-parole du Nouveau Parti démocratique, qui demandait la modification de l'article depuis la première décision rendue dans l'affaire *R. c. Roach* (1977), avait reconnu que la disposition visant les dépenses par des tiers est « un domaine où la *Charte des droits* ne facilite pas l'intervention ». Mais il avait ajouté que la Chambre avait « le devoir de ne pas suivre l'exemple américain » sur la question des dépenses indépendantes (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 25 octobre 1983, 28296–28299).

Deux mois après que les modifications de 1983 eurent reçu la sanction royale, la National Citizens' Coalition (NCC) contestait la

constitutionnalité de l'interdiction visant les dépenses des tiers, telle que prévue au paragraphe 70.1(1). Cette interdiction limitait, selon elle, la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 et était, par conséquent, inconstitutionnelle. Curieusement, le premier précédent cité par la NCC, dans ses observations écrites adressées au Banc de la Reine de l'Alberta, était la décision de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Buckley c. Valeo* (1976)[28].

Même ceux qui avaient appuyé son adoption reconnaissaient que l'article 70.1 limitait la liberté d'expression de quiconque n'est ni candidat ou candidate ni parti inscrit. La question adressée à la Cour touchait l'article 1 de la Charte : l'interdiction visant les tiers constitue-t-elle une restriction « dans des limites [...] raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » ? Patrick J. McCaffery, agissant au nom du procureur général, argua que ces limites étaient raisonnables parce qu'elles assuraient l'égalité et l'équité, buts de la limitation des dépenses des partis et des candidats : « L'objectif de la loi d'égaliser les chances d'élection et de garantir le droit à un vote éclairé ne peut être atteint si l'on permet aux personnes et aux groupes de fonctionner sans tenir compte des règles régissant les dépenses d'élection[29]. »

Le juge Medhurst n'était pas du même avis. Il voulait bien admettre que les restrictions à la liberté d'expression devraient être évaluées en fonction du tort que leur absence pourrait causer aux autres valeurs de la société. Mais il jugea que l'on devait « démontrer le tort [...] causé à une valeur sociale pour qu'une limitation soit réputée justifiée », et qu'à son avis, l'interdiction visant les tiers « n'a pas été établie comme raisonnable et sa justification n'a pas été démontrée » (*National* 1984, 264).

Au moment où la Cour faisait connaître sa décision, l'élection générale de 1984 était déjà déclenchée; le gouvernement libéral préféra donc ne pas en appeler de la décision. Le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, porté au pouvoir aux élections générales de 1984 et de 1988, n'en a pas lui non plus appelé de la décision. Le commissaire aux élections fédérales avait décidé, au cours de la campagne électorale de 1984, que son bureau n'appliquerait pas l'article 70.1 jusqu'à ce que la Cour suprême se prononce (Seidle 1985, 128–130; Hiebert 1989–1990, 79; Ewing 1988, 594–604).

CONCLUSION

La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 a introduit un élément « américain » dans le régime constitutionnel de style britannique du Canada. Le contrôle judiciaire de la validité des actes législatifs alloue aux tribunaux certaines fonctions législatives du Parlement, ce qui

amène les deux pouvoirs à se contrebalancer davantage l'un l'autre. Nombre d'années seront nécessaires aux juges canadiens pour apprendre à écrire les lois avec la même facilité que leurs homologues américains, mais la décision dans l'affaire *National Citizens' Coalition* (1984) montre que le Canada a déjà franchi une étape importante vers l'américanisation du mode de réforme du financement électoral.

La réglementation en cette matière exige, par sa nature même, la recherche d'un équilibre entre diverses valeurs. Même la divulgation, qui est la règle la moins controversée dans les deux pays, n'est acceptable que dans la mesure où le droit du public de connaître les sources de financement électoral de leurs élus prend le dessus sur le droit à la confidentialité des bailleurs de fonds. L'exigence de divulgation doit probablement sa large acceptation au fait qu'elle constitue la solution la moins gênante au problème qui est au cœur de toute loi portant sur le financement électoral, soit le rôle de la richesse dans une démocratie. La limitation des dépenses constituant une ingérence plus poussée, elle porte donc plus à controverse.

Les affaires *Buckley* (1976) et *National Citizens' Coalition* (1984) se ressemblent en ce qu'elles représentent des contestations libertaires réussies de la législation devant les tribunaux en vue d'une répartition plus équitable des ressources politiques. Les deux décisions ont tout de même été rendues dans des contextes politiques différents. Au Canada, la décision d'imposer des limites a probablement été prise plus facilement, alors que la contestation de cette loi aux États-Unis a donné des résultats plus considérables. Les partis bien disciplinés des régimes parlementaires peuvent traiter entre eux comme des sociétés incorporées. Lorsque le Watergate a accéléré le rythme des réformes au Canada, les partis ont pu s'entendre sur une loi acceptable pour tous et institutionnaliser toute négociation ultérieure en créant un comité spécial.

L'accord des partis sur la limitation des dépenses a sans doute été favorisé au Canada par le fait que les deux grands partis ont traditionnellement compté sur la même source de financement — à savoir les sociétés commerciales — pour leurs campagnes électorales. Aux États-Unis, par contre, la lutte politique au sein du système américain de séparation des pouvoirs n'exige pas une organisation cohérente et hiérarchisée des partis. Cette absence de structures propices aux négociations entre partis est encore aggravée par les différences socio-économiques entre les circonscriptions républicaines et démocrates. L'opposition des républicains trahit un point de vue de conservateurs fortunés, autant que leur répugnance à abandonner leur supériorité financière sur les démocrates. La modification en profondeur de la *Federal Election*

Campaign Act en 1974 n'a pas été la conséquence naturelle d'une entente bipartite sur la nécessité d'une nouvelle loi; elle a plutôt été dictée par les circonstances. Les répercussions négatives du Watergate sur leur image ont donné une motivation immédiate aux républicains pour appuyer des réformes démocrates, qu'ils avaient jusque-là refusées. C'est ainsi que deux régimes différents ont créé, pour des raisons très différentes, deux lois « libérales » semblables.

Par ailleurs, les objections conservatrices aux lois de 1974 dans les deux pays se ressemblent beaucoup. Certains députés conservateurs canadiens se sont opposés aux limitations et au financement public, à l'instar des républicains et des démocrates sudistes membres du Congrès américain. Il est évident que les partisans conservateurs s'opposaient aussi à ces dispositions de la loi de 1974, comme les groupes conservateurs américains. Le régime parlementaire donne peu de chance aux partis minoritaires de bloquer, ou même de retarder des projets de loi du gouvernement, et il offre encore moins d'occasions aux groupes d'intérêt. Ces partis consacrent plutôt leurs efforts à modifier les projets de loi : le Nouveau Parti démocratique, en tant que partenaire de la coalition gouvernementale, aurait pu influencer le contenu du Projet de loi C-211, mais les conservateurs au sein du Comité des privilèges et élections se montrèrent plus efficaces à cet égard. Le régime américain, de son côté, offre aux partis minoritaires et aux groupes d'intérêt des moyens illimités de retarder une loi; le Sénat américain est le paradis des obstructionnistes. Ni les républicains ni les démocrates du Sud n'en ont profité pour bloquer l'imposition de limites, mais ils ont affaibli et retardé la loi sur le financement public. Les républicains ont peut-être jugé préférable de ne pas s'opposer à l'imposition de limites en raison du scandale du Watergate, mais les groupes d'intérêt n'avaient pas une telle contrainte. Ce sont eux qui ont continué de se battre en faisant appel aux tribunaux, et leur victoire juridique a rendu inutile que les républicains renouvellent leur opposition au Congrès.

Dans les deux pays, les conservateurs ont gagné des batailles juridiques contre des lois libérales, mais le rôle plus grand des tribunaux aux États-Unis donne plus de valeur à la victoire des conservateurs américains. En annulant l'interdiction de dépenses indépendantes, le juge Medhurst n'a éliminé qu'une solution au problème. Le même tribunal pourrait accepter une règle qui n'interdirait pas, mais limiterait ces dépenses. Le Congrès venait tout juste d'adopter une telle limite quand la Cour suprême l'a rendue nulle en même temps que les limites imposées aux candidats et candidates. En affirmant qu'une dépense est un mode d'expression et, qu'à ce titre, elle ne peut être limitée, le pouvoir judiciaire ne faisait pas qu'éliminer une solution à

l'antagonisme entre l'égalité et la liberté; mais, en déclarant que la liberté est le bien suprême, il établissait que l'antagonisme lui-même est illégitime.

Les égalitaires préconisent l'imposition de limites comme moyen de ralentir la tendance d'une richesse inégalement distribuée à devenir le fondement d'une répartition aussi inégale du pouvoir politique. Les libéraux et les conservateurs s'opposent à l'imposition de limites car, à leur avis, le gouvernement n'a pas d'affaire à restreindre la liberté de citoyens respectueux de la loi. La dichotomie entre l'égalité et la liberté semble inévitable dans une démocratie, et toute solution apportée risque de n'être que temporaire. Dans ce cas, le problème n'est pas de savoir comment résoudre l'antagonisme, mais de décider qui devrait essayer de le résoudre. À première vue, ce devrait être aux législateurs élus de le faire, puisqu'ils représentent le pouvoir lui-même dans une démocratie. Les tribunaux devraient aussi avoir un rôle à jouer, mais jusqu'où ? C'est là toute la question qui se pose dans les deux pays.

NOTES

Cette étude a été complétée le 25 mars 1991.

1. Ancien représentant républicain du Michigan, Gerald Ford avait été nommé vice-président après la démission de Spiro T. Agnew pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec l'affaire Watergate.

2. En 1904 (*McConnell*), la Cour suprême du Montana condamna une compagnie minière qui avait versé une contribution politique, parce que sa charte ne l'autorisait pas à le faire; en 1907 (*People ex rel. Perkins*), la Cour suprême de New York rendait la même décision relativement à la contribution qu'avait versée la New York Life au parti républicain, lors de la campagne présidentielle de 1904.

3. La liste des membres de la National Publicity Bill Organization parut dans le *Congressional Record* (6 mai 1906, 7471 et 7472).

4. Les deux causes syndicales les plus importantes furent *US c. CIO* (1948) et *US c. UAW* (1957).

5. Voir à ce sujet les observations du député travailliste canadien William Irvine (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 février 1925, 347).

6. Le mode compliqué d'élection du président aux États-Unis exige des explications. Le président est élu par un collège électoral dont les membres sont élus sous l'étiquette du parti dans les différents États. Un État a droit à autant de membres qu'il a de représentants et de représentantes à la Chambre et au Sénat. Ainsi, le président n'est pas élu à la majorité des voix, mais selon les résultats des élections dans les 50 États. Les membres

du collège électoral déposent leurs bulletins de votes pour la présidence et la vice-présidence dans chacune des capitales d'État, au mois de décembre qui précède l'élection, et les voix sont comptées avant l'ouverture de la session mixte du Congrès au mois de janvier qui suit. Le dépôt et le décompte des votes du collège électoral ne sont plus qu'une formalité de nos jours, les gens apprenant dès les élections de novembre quel candidat à la présidence recevra une majorité des voix.

7. Les primaires servent à choisir les personnes désignées par les partis pour occuper un siège au Congrès. Pendant la première moitié du XX[e] siècle, parce que le Sud était résolument démocrate, la lutte se faisait surtout entre les candidats à l'investiture démocrate. Les élections générales, au cours desquelles les républicains ne présentaient aucune opposition, sinon symbolique, ne faisaient que ratifier les résultats des primaires. Si le Congrès n'avait appliqué l'exigence de divulgation qu'aux élections générales et non aux primaires, il aurait en fait soustrait à son application près du tiers des sièges démocrates au Congrès, chose que les républicains ne pouvaient certainement pas accepter.

8. Voir les témoignages de Ralph K. Winter, du procureur général Richard G. Kleindienst et de Lawrence O'Brien dans États-Unis, Congress (1971a, 182, 183, 518, 566, 567, 583, 638 et 639; 1971b, 51–54, 203).

9. Les démocrates avaient adopté une telle limite en 1970, mais sans obtenir suffisamment de voix pour prévaloir contre le veto du président Nixon. En 1971, ce dernier surprit même son parti en appuyant la limite (Mutch 1988, 69).

10. Les rencontres qu'eut Leslie Seidle (1980, 195, n. 1) avec des fonctionnaires du Bureau du directeur général des élections confirmèrent l'opinion que le Watergate avait donné un bon « coup de pouce » à la législation.

11. La *Loi des élections fédérales* de 1874 avait déjà suivi l'exemple britannique en établissant que « l'offense de la supposition de personne », « la corruption » (le fait de donner et de recevoir des pots-de-vin), « l'offense d'avoir traité » (le fait d'offrir à boire ou à manger), et l'offense appelée « influence indue » seraient reconnues comme manœuvres frauduleuses (articles 75, 92–95, 98).

12. La troisième clause de la loi de 1908, qui interdisait aux étrangers de participer aux élections canadiennes, traduisait une influence américaine de nature un peu moins intégriste. La corruption électorale constituait un problème sérieux dans les deux pays, mais des élections plus fréquentes aux États-Unis y avaient fait fructifier un grand nombre de spécialistes de la fraude électorale qui inspiraient une telle admiration que les deux partis canadiens faisaient venir ces Américains pour les aider dans leur campagne électorale.

13. L'affaire de la Beauharnois éveilla les soupçons de corruption qui pesaient sur le gouvernement libéral du Québec. Ce dernier fut défait en 1936 par

les conservateurs qui s'étaient alliés à une faction réformiste des libéraux. Le premier ministre, Maurice Duplessis, créa alors un nouveau parti conservateur provincial, l'Union nationale. Plus tard, la corruption au sein du gouvernement unioniste allait ramener les libéraux au pouvoir en 1960 et entraîner l'adoption de la fameuse *Loi électorale* du Québec en 1963. D'une manière très indirecte, le scandale provoquera aussi une réforme du financement électoral (voir Regehr 1990, 182–184; Angell 1966).

14. La critique du député Alcorn est intéressante parce qu'il prétendait avoir suivi la loi de New York, laquelle exemptait également « une compagnie ou une association organisée ou maintenue uniquement à des fins politiques » (*Laws of New York* 470, 1906, chapitre 239).

15. Au sujet de la constitution en compagnie des groupes d'agriculteurs après 1920, voir les observations de John Brown et d'Agnes MacPhail (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 juin 1925, 4539 et 4547). Au sujet de l'impossibilité pour les syndicats de se constituer en compagnie, voir les observations des députés travaillistes William Irvine et J.S. Woodsworth (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 février 1925, 348; 19 juin 1925, 4543). Au sujet des interventions de William Irvine afin d'abroger l'interdiction et d'obtenir une exemption pour les syndicats, voir Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 février 1925, 347–353; 19 juin 1925, 4537–4548; 26 juin 1925, 4956–4961; 28 mai 1930, 2670–2672). Au sujet de l'appui par les conservateurs de l'abrogation et même de l'exemption visant les syndicats, voir les remarques et le vote du chef de l'opposition, Arthur Meighen (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 juin 1925, 4538 et 4539; 26 juin 1925, 4960). Au sujet de l'appui par les progressistes de l'exemption, voir les remarques et le vote du chef parlementaire Robert Forke (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 février 1925, 351 et 352; 26 juin 1925, 4960).

16. Paul Dick (PC, Lanark–Renfrew–Carleton) a été une exception. Il considérait que la divulgation était l'élément le plus important et il se demandait pourquoi on devait limiter les dépenses des candidats et des candidates (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 30 octobre 1973, nº 15 : 29 et 30).

17. Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 25 octobre 1973, nº 14 : 22. Le financement public était aussi un problème important aux États-Unis pour les candidats indépendants (Mutch 1988, 139–144).

18. Vu l'importance accordée ici au scandale comme moteur des réformes du financement électoral, certains peuvent se demander pourquoi le Congrès a passé la *Federal Election Campaign Act* (*FECA*) de 1971 alors qu'il n'y en avait pas. La réponse se trouve en bonne partie dans le fait que cette loi ressemble moins aux réformes originales de 1907–1911 et de 1973–1974 qu'à la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925. Les deux lois ont été moins des innovations que des révisions et des recodifications de la loi existante, et elles abrogeaient d'importants articles de cette loi : la loi de 1925

annulait la divulgation et la limitation des dépenses pour les primaires, celle de 1971 la limitation des dépenses et des contributions. La seule innovation notable de la FECA de 1971 fut une obligation de divulgation grandement renforcée, qui se distingue par le fait d'avoir été une réforme adoptée sans l'aiguillon du scandale. La meilleure explication en a été offerte par le Contrôleur général américain qui, dans le cours de son travail pour faire observer la nouvelle loi, fit remarquer que ses exigences constituaient un véritable « choc pour la plupart des candidats à des sièges fédéraux » (États-Unis, Office of Federal Elections 1975, 1). Il soupçonnait que le Congrès ne s'était tout simplement pas rendu compte de l'ampleur du changement que cette loi apportait avec elle.

Dire que les scandales sont des moteurs de réforme électorale ne signifie pas que toute loi dans ce domaine doit avoir été précédée d'un scandale, mais plutôt qu'une loi qui n'est pas le fruit d'un scandale sera probablement inefficace. Les limitations des contributions et dépenses de 1940 et la loi Long sur le financement public en 1966 en sont des exemples. Ces deux mesures peuvent être considérées comme des réformes originales, en théorie; mais elles ont été aussi des démarches partisanes et factieuses qui, n'ayant pas l'appui de l'opinion publique, ne se sont pas attiré le respect des partisans et des partisanes qu'elles visaient. Les républicains ont fait connaître publiquement une façon légale de contourner les limitations de 1940 dès leur entrée en vigueur ou presque, ne se gênant guère pour afficher leur dédain vis-à-vis des nouvelles mesures. La loi Long fut l'œuvre d'initiés du Sénat, et quand elle fut la cible des critiques à la session suivante du Congrès, elle ne fut sauvée que par des manœuvres parlementaires, et encore pour peu de temps. L'accueil très différent réservé aux mêmes mesures après le Watergate est significatif : des majorités bipartites dans les deux chambres votèrent pour les limitations, et les républicains n'opposèrent pas au financement public des moyens d'évasion cyniques mais des objections de principes.

Il ne devrait pas être nécessaire d'ajouter que le scandale, aussi important soit-il, ne peut faire plus que favoriser la réforme en dramatisant les problèmes autour desquels les réformateurs sont regroupés et en poussant les législateurs à agir; il ne peut créer lui-même les questions qui font problème. En effet, le scandale peut même être impossible sans débat bien défini. Il est loin d'être évident, par exemple, que les révélations des audiences de New York sur les compagnies d'assurances en 1905 auraient été jugées scandaleuses si personne n'avait soulevé le problème de la propriété des contributions politiques d'entreprises avant ces audiences. De fait, la condition préalable du scandale est que les politiciens, les faiseurs d'opinion et le grand public aient tous, à un moment donné, songé à la pratique en cause et l'aient jugée condamnable. Les scandales sont des événements propitiatoires, non des causes.

19. Le fait que les campagnes en question ont été victorieuses signifie que les partis coupables étaient au pouvoir quand les scandales ont éclaté. La

défaite des libéraux à l'élection générale de 1930 peut aider à expliquer pourquoi l'affaire de la Beauharnois n'a pas entraîné de réforme de la loi : les coupables n'en ayant pas tiré bénéfices, on n'exigea pas publiquement qu'ils restituent le fruit de leur crime. Cependant, pour les conservateurs victorieux, 1931 semble avoir été le meilleur moment pour proposer la limitation des dépenses d'élection, une mesure qui les aurait restreints beaucoup plus que leurs rivaux libéraux mieux financés et qui aurait été dans la ligne du précédent britannique.

20. Les sénateurs Thomas C. Hennings, Jr. (démocrate, Missouri) et Albert Gore (démocrate, Tennessee), qui présidaient la sous-commission sénatoriale des privilèges et élections, sont des exceptions à la règle. À ce sujet, ajoutons qu'un habitué des commissions permanentes du Congrès, dont les membres sont nommés pour deux ans, est plutôt pris au dépourvu lorsqu'il se rend compte de la facilité avec laquelle on remplace les membres des commissions ou comités parlementaires canadiens.

21. À une seule occasion, un député canadien a présenté le même genre d'arguments que ceux que l'on retrouvait dans le débat aux États-Unis. Cela s'est produit douze ans après l'adoption de la loi. En 1920, en effet, le solliciteur général adjoint, Hugh Guthrie, à qui l'on demandait pourquoi le gouvernement Borden n'avait pas étendu l'application de l'interdiction aux contributions individuelles, répondit : « Un particulier a un cœur, une âme, un esprit qui lui sont propres; il a le droit de voter [...]. C'est tout différent pour une compagnie. » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 26 mars 1920, 802.)

22. Au sujet des positions progressistes, voir les observations du député Oliver R. Gould (United Farmers, Assiniboia) (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 avril 1920, 1202, 1208–1211). Pour les critiques adressées aux progressistes, voir les observations d'Herbert M. Mowat (unioniste, Parkdale) et de John W. Edwards (conservateur, Frontenac) (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 avril 1920, 1206–1208, 1217).

23. Norman Ward (1972, 338) a écrit : « Comme c'est souvent le cas dans l'histoire électorale canadienne, les assemblées provinciales ont tracé la voie, et le Parlement fédéral a suivi. » Seidle (1980, 174) aussi a fait remarquer que les « initiatives viennent souvent des provinces au Canada ».

24. *FEC c. Americans for Change* (1982) et *FEC c. National Conservative Political Action Committee* (1985).

25. Le comité apporte une modification mineure à l'alinéa 70.1(1)*b*), afin de protéger les agents de parti (Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 12 décembre 1973, nº 24 : 47).

26. Ce comité spécial fut créé de manière informelle par le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, qui voulait intéresser les partis politiques à l'adoption d'une interprétation uniforme de la *Loi des dépenses d'élection*

de 1974. Le comité continua à se réunir après l'entrée en vigueur de la loi, sous la présidence du commissaire des dépenses électorales (Carter 1979, 89–91).

27. *National Citizens' Coalition* (1984). Observations écrites des demandeurs, première lecture, 52–55, 57–59; Canada, Élections 1983, 74.

28. *National Citizens' Coalition* (1984). Observations écrites du procureur général, première lecture, 2, n. 2.

29. *National Citizens' Coalition* (1984). Observations écrites du procureur général, première lecture, 85.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

CR	*Congressional Record* (E.-U.)
D.L.R.	Dominion Law Reports
E.R.	English Reports
F. Supp.	Federal Supplement
H. Rept	House Report (E.-U.)
L.R.C.	Lois révisées du Canada (1985)
N.Y.	New York Court of Appeal Reports
P.	Pacific Reporter
Pub. L.	Public Law
S.C.	Statuts du Canada
S.Ct.	Supreme Court Reporter
S.R.C.	Statuts révisés du Canada (1970)
S. Rept	Senate Report (E.-U.)
U.S.	United States Supreme Court Reports

Acker, Eric C., « The Birth of the Election Expenses Bill », dans Jean-Paul Gaboury et James Ross Hurley (dir.), *Regards sur la Chambre des communes*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979.

Alexander, Herbert E., *Financing the 1972 Election*, Lexington, Lexington Books, 1976.

American Civil Liberties Union c. Jennings, 366 F. Supp. 1041 (1971).

Angell, Harold K., « Évolution et application des lois électorales du Québec sur les finances politiques, 1960–66 », dans Canada, Chambre des communes, Comité permanent sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Austin c. Michigan Chamber of Commerce, 110 S.Ct. 1391 (1990).

Belmont, Perry, « Publicity of Election Expenses », *North American Review*, vol. 180 (1905), p. 166–185.

Bryce, James, *La République américaine*, 4 vol., Paris, V. Giard et E. Brière, 1900-1902.

Buckley c. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

Canada, Chambre des communes, Comité permanent sur les privilèges et élections, *Procès-verbaux et témoignages*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, publications variées [cité dans l'étude : *Procès-verbaux et témoignages*, date, nº du fascicule : page].

———, Chambre des communes, Comité spécial sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.

———, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, Comité des dépenses électorales, *Rapport* (comité Barbeau), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, Élections Canada, *Rapport statutaire du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, années variées.

———, *Loi des élections fédérales*, S.C. 1874, chapitre 9.

———, *Loi des élections fédérales*, S.C. 1920, chapitre 46.

———, *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, chapitre 14 (1er supplément).

Carter, David, « Implementation of the Election Expenses Act », dans Jean-Paul Gaboury et James Ross Hurley (dir.), *Regards sur la Chambre des communes*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979.

Christian, W., et C. Campbell, *Political Parties and Ideologies in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1990.

Committee for Economic Development, *Financing a Better Election System*, New York, CED, 1968.

États-Unis, Congress, *Congressional Record*, Washington (D.C.) [cité dans l'étude : *CR*, date, page].

———, House, *Reports* [cité dans l'étude : H. Rept, nº du rapport (nº du Congrès), page].

———, Senate, Committee on Commerce, *Hearings on the Federal Election Campaign Act of 1971*, 92e Congrès, mars-avril 1971a.

———, Senate, Committee on Rules and Administration, *Hearings on the Federal Election Campaign Act of 1971*, 92e Congrès, 24 et 25 mai 1971b.

——— , Senate, *Reports* [cité dans l'étude : S. Rept, nº du rapport (nº du Congrès), page].

——— , Congressional Quarterly, *Almanac*, Washington (D.C.), CQ, 1947.

——— *Federal Corrupt Practices Act of 1925*, 28 février 1925, chapitre 368, titre III.

——— , *Federal Election Campaign Act of 1971*, Pub. L. 92-225, 7 février 1972.

——— , *Laws of New York*, 1906, 470, chapitre 239.

——— , Office of Federal Elections, *Report of the Office of Federal Elections of the General Accounting Office in Administering the FECA of 1971*, Washington (D.C.), 1975.

——— , *Pendleton Act of 1883* (Civil Service Act), 16 janvier 1883, chapitre 27.

——— , President's Commission on Campaign Costs, *Financing Presidential Campaigns*, Washington (D.C.), 1962.

Ewing, K.D., « The Legal Regulation of Campaign Financing in Canadian Federal Elections », *Public Law*, hiver 1988, p. 577–608.

FEC c. Americans for Change, 455 U.S. 129 (1982).

FEC c. Massachusetts Citizens for Life Inc., 479 U.S. 238 (1986).

FEC c. National Conservative Political Action Committee, 470 U.S. 480 (1985).

First National Bank of Boston c. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978).

Harder, V. Peter, « Career Patterns and Political Parties at the National and Sub-National Levels in the United States and Canada », dans Jean-Paul Gaboury et James Ross Hurley (dir.), *Regards sur la Chambre des communes*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979.

Heard, Alexander, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.

Hiebert, Janet, « Fair Elections and Freedom of Expression Under the Charter », *Revue d'études canadiennes*, vol. 24 (1989–1990), p. 72–86.

Lipset, Seymour Martin, *Continental Divide : The Values and Institutions of the United States and Canada*, New York, Routledge, 1990.

Lipset, Seymour Martin, et William Schneider, *The Confidence Gap*, New York, Free Press, 1983.

McConnell c. Combination Mining and Milling, 79 P. 248 (1904).

McFarland, Andrew, *Common Cause : Lobbying in the Public Interest*, Chatham, Chatham House, 1984.

Mutch, Robert E., *Campaigns, Congress, and Courts : The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988.

——— , « Corporation Political Spending and the First Amendment ». Allocution prononcée lors de l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association, San Francisco, 30 août au 2 septembre 1990.

National Citizens' Coalition Inc. c. Attorney General of Canada, (1984) 32 Alta. L.R. (2d) 249 (C.B.R.).

Overacker, Louise, *Money in Elections*, New York, Macmillan, 1932.

Paltiel, Khayyam Zev, *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.

People ex rel. Perkins c. Moss, 187 N.Y. 410 (1907).

Pipefitters c. US, 407 U.S. 385 (1972).

Putney, Bryant, « Money in Politics », *Editorial Research Reports*, 15 avril 1940.

Québec, Commission d'enquête sur les méthodes d'achat utilisées au département de la Colonisation et au service des Achats du gouvernement du 1er juillet 1955 au 30 juin 1960, *Rapport*, Montréal, 1963.

R. c. Roach, Cour provinciale (division criminelle), district judiciaire de York (Toronto), 24 octobre 1977, confirmé par la Cour de comté de l'Ontario : (1978) 101 D.L.R. (3d) 736.

Regehr, T.D., *The Beauharnois Scandal : A Story of Canadian Entrepreneurship and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Richardson, Leon Burr, *William E. Chandler, Republican*, New York, Dodd, Mead, 1940.

Roosevelt, Theodore, *The Letters of Theodore Roosevelt*, 8 vol., Elting E. Morison (dir.), Cambridge, Harvard University Press, 1952.

Royaume-Uni, *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883*, R.-U., 46 & 47 Vict., chapitre 51.

——— , *Corrupt Practices Prevention Act, 1854*, R.-U., 17 & 18 Vict., chapitre 102.

Seidle, F. Leslie, « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada », thèse de doctorat présentée à l'Université Oxford, 1980.

——— , « The Election Expenses Act : The House of Commons and the Parties », dans John C. Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons : Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Thompson, Fred, et W.T. Stanbury, *The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979.

Twentieth Century Fund, *Electing Congress*, New York, Twentieth Century Fund, 1970.

US c. CIO, 335 U.S. 106 (1948).

US c. Newberry, 256 U.S. 232 (1921).

US c. UAW, 352 U.S. 567 (1957).

Ward, Norman, « Electoral Corruption and Controverted Elections », *Canadian Journal of Economic and Political Science*, vol. 15 (1949), p. 74–86.

——— , « Money and Politics : The Costs of Democracy in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 5 (1972), p. 335–347.

Wearing, Joseph, *Strained Relations : Canadian Parties and Voters*, Toronto, McClelland et Stewart, 1988.

3

INNOVATION ET ÉQUITÉ
Les répercussions du financement public

Jane Jenson

TOUTE RÉFORME DE LA LOI régissant le financement des partis et les dépenses électorales est efficace seulement si elle contribue à créer un consensus social en faveur d'une saine démocratie. Recréer un tel consensus parmi les Canadiens et Canadiennes constitue aujourd'hui notre premier devoir. Le pays se trouve à la croisée des chemins. Au-delà des querelles constitutionnelles et des controverses sur la restructuration économique et sur les droits de tous les segments de la population, une partie du débat actuel porte sur l'état de la démocratie au Canada. D'ailleurs, un grand nombre d'observateurs et d'observatrices de notre système électoral et de partis s'entendent pour dire que nos institutions démocratiques sont en péril[1].

Au cours des dernières décennies, et plus exactement depuis que le Comité des dépenses électorales de 1964 (familièrement appelé le comité Barbeau) a présenté ses recommandations (Canada, Comité 1966), le degré de confiance dans le mécanisme électoral et les partis politiques en tant qu'institutions représentatives a diminué et ce, pour plusieurs raisons. L'incapacité des partis d'intégrer les nouvelles exigences de circonscriptions variées en est une importante qui a poussé les citoyens déçus vers d'autres modes de représentation. L'inquiétude à ce sujet se reflète dans les opinions de certains Canadiens qui estiment même que les élections de 1988 ont été monopolisées par les petits partis fortunés. Mentionnons également que le régime de partis a été incapable de conserver son intégrité face à d'importants changements sociaux caractérisés par le pouvoir bureaucratique, la gestion et la politique sociale.

Des comparaisons entre pays démontrent que la perte d'intégrité des partis et des élections n'est cependant pas inévitable. Dans les années 70, bien des pays européens ont connu des conditions semblables à celles qui provoquaient alors le débat « sur le déclin des partis » au Canada[2]. Des manifestations tantôt pacifiques, tantôt violentes ont marqué les pays d'Europe de l'Ouest. Des groupes sociaux de tout genre ont proclamé qu'aucun parti traditionnel *ne* pourrait *jamais* répondre à leurs revendications, et que de nouveaux types d'action, dans la rue, à la maison et au sein de la collectivité étaient nécessaires. Néanmoins, au cours des années 80, les régimes de partis de beaucoup de ces pays se sont ouverts aux demandes fondamentales de ces groupes, étouffant ainsi la dissidence et accédant à une nouvelle légitimité. Les régimes de partis qui semblaient sclérosés en 1921 ont suffisamment évolué pour accepter de nouveaux intervenants et l'état de la démocratie s'en est trouvé amélioré[3]. En fait, la légitimité du régime représentatif s'accroît et un nouvel enthousiasme apparaît pour les élections européennes. Le Parlement européen, longtemps la risée des organismes représentatifs, doit une partie de sa récente popularité à sa capacité d'affirmer sa faculté d'adaptation.

Le Canada n'a pas connu un tel renouvellement de la légitimité des partis et du système électoral après les bouleversements des années 70. Au contraire, le « déclin des partis » s'est poursuivi et s'est même intensifié, comme l'ont révélé les dernières élections, puisque de simples citoyens et citoyennes ont mis en doute la validité des résultats du scrutin de 1988, en dépit de la forte majorité obtenue.

En présentant une comparaison de plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest, la présente étude nourrit un débat sur le financement public quelque peu différent de celui, rempli de « sagesse traditionnelle », que l'on trouve dans une bonne partie de la documentation qui a influencé les Canadiens et Canadiennes sur ce sujet. Elle recherche dans quelle mesure le soutien de l'État aux partis et à la démocratie représentative influe sur le système de la représentation. Pour cela, elle se concentre sur le thème central du comité Barbeau, l'équité dans les modalités du financement public. Tandis qu'au fil des ans, plusieurs des règlements régissant le financement des partis et des élections intégraient le souci d'équité exprimé par les membres du comité, la question de l'équité d'accès pour les idées et les partis innovateurs bénéficiait d'une moindre attention. L'axiome de base de notre étude est que le peu d'intérêt réservé à ces questions d'approche a contribué à la crise de confiance actuelle, en freinant les idées nouvelles ainsi que les intervenants créateurs.

Le deuxième axiome de la présente étude pose que faire de la capacité des partis à collecter et à dépenser de l'argent une caractéristique dominante du système de financement public va à l'encontre d'un autre aspect de l'équité. La plupart des régimes de financement public accordent un soutien financier proportionnel au nombre de voix obtenues. Tel n'est pas le cas au Canada. En récompensant soit la capacité de dépenser plutôt que celle de gagner des voix, pour les mécanismes de remboursement, soit la capacité de lever des fonds, pour le crédit d'impôt, ce type de régime de financement véhicule l'image d'une politique où l'argent veut dire plus que les suffrages. Cela constitue une perversion des principes fondamentaux d'un État libéral et démocratique.

La troisième proposition de notre étude établit qu'un financement public visant à renforcer les partis en tant qu'organisations et les régimes de partis en tant que mécanismes de représentation a davantage répondu aux besoins qui ont émergé lors des dernières décennies. Il s'est approché davantage de l'objectif fondamental de l'égalité des chances pour les intervenants offrant une vision avant-gardiste du monde et les nouveaux groupes sociaux naissants. Loin de scléroser les régimes en place, les programmes de financement qui reconnaissent que les partis forment un maillon essentiel entre les citoyens et l'État ont contribué à rendre les pays où ils existent plus tolérants et réceptifs aux idées nouvelles. Ces pays se sont mieux adaptés que ceux dans lesquels la démocratie repose principalement sur le lien existant entre le candidat et l'électeur. En outre, dans les pays ayant adopté un régime de partis, la politique, loin de devenir bureaucratique et coûteuse à l'excès, se caractérise par des débats approfondis et par l'idée que les élections ne sont pas les seuls instruments de la démocratie[4]. Ainsi, le financement public permanent des partis politiques n'entraîne pas nécessairement une diminution de la participation active des citoyens et des citoyennes. En fait, on pourrait même soutenir le contraire.

Les subventions de l'État en tant que mécanisme de contrôle

La réglementation concernant la reconnaissance des partis et les subventions publiques n'est qu'un aspect de la réforme électorale et du financement des partis. Toutefois, comme elle sert de mécanisme de contrôle du processus d'innovation et de renouvellement des régimes de partis nationaux, elle mérite une attention particulière. La reconnaissance des partis et l'aide financière qui leur est accordée par l'État peuvent favoriser la création de nouveaux partis qui font valoir des idées peu défendues par les formations existantes. Cette plus grande

latitude contribue, en retour, à faire reconnaître l'activité politique comme un instrument d'expression créative et à accroître l'appui que lui porte la population.

Des cinq objectifs couramment associés à la réglementation des élections, le financement public est celui qui pourrait servir à atteindre les quatre autres. Selon les termes de la Commission sur les contributions et les dépenses électorales de l'Ontario repris plus en détail par Adamany et Agree (1980), ces objectifs sont les suivants :

- Offrir l'égalité des chances dans une démocratie où les richesses ne sont pas également réparties;
- Distribuer suffisamment d'argent pour qu'une concurrence réelle existe lors des campagnes électorales;
- Faciliter les nouvelles candidatures sans encourager celles qui manquent de sérieux ni maintenir artificiellement en vie des groupes politiques sur le déclin;
- Réduire les risques d'abus d'influence;
- Prévenir la corruption.

Bien qu'il y ait une certaine entente sur les objectifs, diverses questions se posent d'emblée sur le plan à suivre. De nombreux choix sont possibles et ceux qui seront faits influeront sur les effets de ce mécanisme de contrôle qui sera soit équitable et ouvert au pluralisme politique, soit exclusif.

Les quatre grandes questions qui se posent au sujet des mécanismes de financement sont les suivantes : quand, à qui, pourquoi et comment les subventions de l'État seront-elles versées ?

Des subventions peuvent être versées en temps d'élection ou étalées tout au long de la période entre les élections. Les bénéficiaires peuvent être des partis, des candidats ou des législateurs. De plus, les partis d'envergure nationale peuvent obtenir ces subventions, mais elles peuvent également être accordées à des sous-divisions régionales ou provinciales, ou à des sous-groupes spécialisés, tels que des organisations de jeunes ou de femmes. La troisième question, portant sur l'objet du soutien financier, est difficile à résoudre. La subvention peut couvrir principalement les dépenses électorales et s'appliquer aux frais de poste, de temps d'antenne, de déplacement et aux autres coûts de la campagne. Par ailleurs, les dépenses courantes d'un parti, les coûts de fonctionnement d'une organisation complexe peuvent justifier des subventions pour le personnel, les temps d'antenne, la recherche et les autres frais. Il arrive que les subventions soient en nature, c'est-à-dire que l'État paie certains coûts — temps d'antenne, publicité, espace publicitaire — que les partis assumeraient autrement. Enfin, les

subventions peuvent être directes, servant à payer des activités ou des services précis, ou indirectes (les crédits d'impôt étant le meilleur exemple de ce cas)[5].

On verra clairement dans la présente étude que ces choix ont été faits de façon très variée par différents gouvernements qui ont combiné des mécanismes spécifiques. La majeure partie de l'analyse porte sur la période, les bénéficiaires et le type de dépenses remboursées, parce que ces éléments ont la plus grande incidence sur le rôle de contrôle des subventions de l'État et, partant, sur la représentation au sens large.

La politique partisane et les élections établissent, pour les choix sociaux, des règles grâce auxquelles toute société indique si elle est ouverte ou fermée aux demandes de ses citoyens et citoyennes. Par ce processus, la société se représente elle-même. Ainsi, la question du pouvoir se trouve à la base du processus de représentation. Qui aura le pouvoir de se faire entendre et d'obtenir une réponse à ses revendications, sur la scène politique ? Qui peut exercer, et exercera, le pouvoir que confère le titre de représentant légitime des citoyens ? Dans quelles conditions et de quelle façon ce pouvoir sera-t-il intégré à un régime de partis ? Enfin, comment les institutions politiques exercent-elles leur pouvoir de représentation des citoyens; est-ce en établissant des limites au discours politique traditionnel ou en désignant les intervenants et les actions politiques légitimes ?

De telles questions sont toujours soulevées dans les discussions sur le financement public des partis et des opérations électorales. Toute analyse comparative révèle rapidement qu'on a répondu très différemment, selon l'époque et le lieu, à ces questions sur le pouvoir et la représentation.

L'étude se fonde sur l'examen de diverses conceptions du processus de représentation autres que celle prévalant au niveau fédéral au Canada. En bref, on y soutient que l'équité et l'innovation et, par conséquent, le consensus social sur l'état de la démocratie sont favorisés par des subventions publiques qui récompensent le gain de voix plus que les collectes et les dépenses de fonds, qui recouvrent une période beaucoup plus grande que la stricte période d'élection, qui vont aux partis plutôt qu'aux candidats et candidates et qui ont pour mission d'assumer le prix d'un parti au sein d'une démocratie libérale.

Un des thèmes récurrents de l'étude est donc que le seul octroi de subventions publiques ne suffit pas. Elles doivent être assorties de conditions non restrictives et favorables au pluralisme politique. Cette composante est indispensable pour renforcer le pouvoir

des intervenants et intervenantes et élargir les limites du régime représentatif de façon inclusive.

Quelle est la meilleure comparaison possible ?

Le choix de comparaisons appropriées représente une étape cruciale dans toute analyse. Dans les discussions sur la réforme électorale et le financement des partis, on compare bien souvent le Canada aux États-Unis, non seulement à cause d'une vieille tendance à faire ce parallèle en toutes matières, mais également parce que les systèmes de réglementation respectifs des deux pays ont évolué en partie grâce à leur influence mutuelle (Alexander 1980, 338). Cependant, il existe des différences considérables entre eux; c'est pourquoi on peut se demander si d'autres comparaisons ne conviendraient pas mieux.

Le régime de partis américain est très décentralisé; il repose sur une vague alliance entre des candidats et candidates se présentant sous une même bannière. Les organisations de partis nationaux et de partis représentés au Congrès sont très peu institutionnalisées, ce qui ne favorise pas la cohérence du langage politique. L'étiquette du parti donne peu d'information aux électeurs et électrices sur le comportement vraisemblable des candidats au Congrès[6]. De plus, les candidats et les élus se retrouvent seuls pour collecter des fonds et réagir aux pressions des groupes d'intérêt, qu'il s'agisse des groupes habituels ou des Political Action Committees. Étant donné les caractéristiques de ce régime de partis, la réglementation du financement des élections met en avant les candidats; seules les élections présidentielles sont subventionnées et à la condition que les candidats acceptent de limiter leurs dépenses.

Au Canada, le principe du gouvernement responsable suppose un plus grand engagement vis-à-vis du parti. La discipline de parti joue un rôle crucial dans le fonctionnement du Parlement, qui à son tour donne un sens à l'étiquette d'un parti, laquelle représente une position politique particulière, quoique très large. Le terme « parti » a donc une signification beaucoup plus grande au Canada qu'aux États-Unis.

En dépit de l'importance des partis dans l'organisation du travail du Parlement, on a trop longtemps, à des fins électorales, laissé croire que le lien démocratique *originel* était celui qui existait entre les candidats et l'électorat. En raison de la croyance en ce « lien fictif », les subventions pour les dépenses électorales sont allées de façon disproportionnée aux candidats et candidates, et on s'est peu soucié de constituer et de soutenir des partis nationaux représentatifs et forts. Au Canada, malgré la place centrale que la Constitution donne aux partis dans l'organisation parlementaire, les programmes de

subventions directes ont eu tendance à considérer les partis politiques comme s'ils n'existaient qu'en fonction des élections et servaient de véhicule aux besoins des candidats.

Cette façon de voir place le Canada dans une situation différente de celle de presque tous les pays dotés de programmes de subventions directes aux partis. Ces pays attribuent généralement des subventions annuelles qui ne se limitent pas uniquement aux activités électorales, compte tenu de l'importance que revêtent les partis dans l'administration politique (Alexander 1989, 13)[7]. De surcroît, l'aide gouvernementale aux partis entre les élections, sous forme de crédits d'impôt, infirme toute allégation voulant que les partis partagent avec l'État la responsabilité du bon fonctionnement du régime de représentation. L'argent des crédits d'impôt semble être strictement un lien qui unit les partis à leurs partisans et partisanes, parce que de telles dépenses fiscales sont rarement considérées par la population comme une subvention ou même une initiative de l'État.

Donc, pour en revenir au financement public au Canada, il convient d'examiner de plus près les efforts de différents pays européens pour soutenir les partis. Une telle démarche peut fournir des indices sur les façons de maximiser l'innovation et le pluralisme dans le processus de représentation et suggérer des voies éventuelles pour raviver la confiance dans les institutions démocratiques du Canada.

Les partis politiques européens sont de précieux défenseurs des régimes démocratiques libéraux et sont généralement considérés comme des organes de liaison vitaux entre les citoyens et l'État. Diverses sources confirment cette appréciation. Dans certains cas, l'histoire a fait ressortir le rôle crucial joué par des régimes de partis affaiblis dans l'effondrement de la démocratie libérale, en particulier durant l'entre-deux-guerres. Les idées transmises sur la société comme entité stratifiée, non seulement selon ses caractéristiques socio-économiques mais aussi institutionnelles, sont également importantes. Ces théories, adoptées par la gauche, les conservateurs et les catholiques, ont soulevé l'enthousiasme pour l'établissement de liens entre les institutions[8]. Leur prémisse était que, si la société est autre chose qu'un simple rassemblement d'individus face à l'État, on devait créer des institutions reflétant la densité et la complexité de tels liens sociaux[9].

Les partis sont au nombre de ces institutions. Ainsi, leur aptitude à rester autonomes vis-à-vis d'autres institutions ou d'autres intervenants sociaux est-elle devenue un but au même titre que leur responsabilité de représenter les citoyens et citoyennes auprès de l'État[10]. Les subventions gouvernementales étaient perçues par leurs partisans et partisanes comme un mécanisme assurant une telle autonomie et,

partant, favorisant la représentativité des partis. Parallèlement, cette logique supposait toutefois que l'on encourageât la souplesse. Il ne fallait pas laisser les partis existants se démarquer au point de rendre toute concurrence impossible. En fait, la reconnaissance du caractère institutionnel des partis et non pas seulement des députés et députées en place a inspiré un discours politique grâce auquel le principe de l'égalité des chances et la capacité d'adaptation du régime de partis pouvaient être largement acceptés. Tandis que la crainte d'une « sclérose » dominait l'examen du processus à suivre pour les programmes de subventions gouvernementales, l'expérience a démontré que porter attention à ce danger permettait en fait de le réduire.

Tous les pays européens n'ont évidemment pas la même philosophie en matière de représentation. On note des variations sur le plan de la réglementation qui dépendent de particularités culturelles ou historiques. Il convient donc de les étudier séparément. Néanmoins, comme nous l'avons signalé précédemment, certains de ces pays ont des caractéristiques communes. Pour eux, le « financement des partis » l'emporte sur le « financement des élections », l'objectif étant de favoriser les partis nationaux. Avant d'aborder ces cas, il serait utile de jeter un regard sur l'expérience que possède le Canada en matière de réforme électorale et de financement des partis. Cette expérience passée a façonné l'argumentation utilisée pour analyser le présent et l'avenir[11], et c'est à partir de ces termes que le dialogue sur l'avenir s'amorcera.

LE PRINCIPE D'ÉQUITÉ ÉLECTORALE AU CANADA

La loi régissant actuellement les élections et le financement des partis au niveau fédéral est tributaire de la situation politique et des controverses qui ont caractérisé le milieu des années 60. En février 1964, le gouvernement fédéral a annoncé qu'un projet de réforme serait mis en œuvre et, en octobre, le secrétaire d'État, Maurice Lamontagne, a révélé les termes du mandat du Comité des dépenses électorales. Ce dernier était chargé « d'enquêter et de présenter un rapport sur les mesures souhaitables et concrètes susceptibles de limiter et de contrôler les dépenses afférentes aux élections fédérales ». Sa mission définie, le comité, connu par la suite sous le nom de comité Barbeau, s'est donc mis au travail[12]. Ce n'est que plus tard, lors d'une de ses premières réunions, que ses attributions ont été élargies pour englober la « collecte » ainsi que les dépenses de fonds. Donc, dès le début, des considérations sur les dépenses ont limité le projet de réglementation.

Malgré ce mandat assez restreint, le communiqué du secrétaire d'État ouvrait une porte en établissant un lien entre le système

démocratique et la question des dépenses électorales. Le ministre d'alors déclarait :

> C'est la première fois dans notre pays qu'une étude de ce genre est entreprise et qu'un gouvernement fait part de son intention de prendre des mesures actives pour limiter les dépenses électorales. Nous espérons que ces mesures permettront d'améliorer la vie politique et de respecter davantage nos idéaux démocratiques. (Paltiel 1970, 134 et 135.)

Dans la première partie de l'étude, on examine de quelle façon les théories originelles en matière de restriction des dépenses électorales et de financement des partis ont intégré des visions particulières de la démocratie libérale, des élections et des systèmes de partis dans la loi adoptée en 1970 et révisée quelques années plus tard. Ces idées ne peuvent être dissociées d'un contexte historique et correspondaient à une compréhension précise de la manière de régler les problèmes de l'heure. Il importe de saisir les principes de représentation à l'origine de cette première initiative, puisque le mouvement de réforme ainsi amorcé a établi les fondements de la philosophie encore en vigueur de nos jours. Comme on le verra, ces principes sont assez limités. Par conséquent, un élargissement du débat est indiqué, voire nécessaire, pour répondre aux perspectives différentes du XXI^{e} siècle.

Quels étaient les problèmes auparavant ?

L'intérêt porté au financement des partis et aux dépenses électorales s'est manifesté simultanément dans différents pays, le Canada n'étant pas le seul à s'intéresser à la question. De plus, malgré la grande diversité des considérations sur le sujet et des solutions proposées à travers le monde, de nombreuses similitudes ressortent.

À la fin des années 50, il devenait de plus en plus évident, tant au sein des régimes de partis qu'à l'extérieur, que ceux-ci étaient en voie de transformation. En outre, l'avènement de nouvelles techniques de communication, dans pareil contexte, occasionnait une hausse des dépenses courantes des partis et d'organisation des élections. Ces deux facteurs se sont ajoutés aux vieilles appréhensions concernant les façons dont l'argent pouvait corrompre les institutions de la démocratie libérale. En fait, la crainte de la corruption a provoqué à elle seule, dans certains cas, un processus de réforme, même en l'absence d'intérêt véritable pour des changements dans la structure représentative des démocraties libérales.

Les débats tenus au Canada durant cette première phase d'évolution ont mis l'accent sur les coûts et la corruption. Toutefois, « l'équité » et l'égalité des chances retenaient aussi l'attention. Les réformateurs se sont donc fixé comme objectif de soutenir les partis et le système électoral, de sorte que les divergences de vues se résolvent pacifiquement et que la confiance de l'opinion publique augmente (Paltiel 1970, 164).

Dans la perspective de la dernière décennie du siècle, un tel objectif est louable et devrait être poursuivi. Néanmoins, la notion d'équité, telle qu'appliquée aux institutions et dans la pratique, qui a inspiré la première vague de réformes, était plus appropriée à ce moment-là qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Il nous faut reprendre l'objectif d'équité et le réévaluer à la lumière du prochain siècle auquel s'adresse cette seconde vague de réformes. Ce faisant, la question de la confiance populaire se pose de nouveau.

Une telle entreprise suppose qu'on annule l'effet des démarches antérieures, qui non seulement sous-tendent bon nombre des théories actuelles sur l'équité, mais aussi ont donné le pouvoir aux intervenants, aux partis et aux institutions administratives maintenant responsables du processus de réglementation.

La section qui suit traite de ces questions en étudiant les facteurs qui ont motivé les réformateurs de la première vague et en analysant les différentes répercussions de leurs décisions sur les pratiques et les principes en usage de nos jours.

Quelques idées importantes sur la réforme

On peut tirer du rapport du comité Barbeau et de la documentation le concernant au moins cinq facteurs ayant motivé la réforme. Certains sont très simples et ne nécessitent pas d'explications complémentaires, d'autres doivent être commentés davantage. Chaque facteur est abordé ci-dessous séparément, dans un ordre qui relève davantage de la clarté de l'exposé que de son importance dans le processus de réforme.

Le premier facteur, le plus facile à comprendre, concerne le problème que posent les fréquents gouvernements minoritaires au régime de partis, en provoquant l'instabilité et des élections à répétition. De 1960 à 1974, 6 élections fédérales ont eu lieu, dont 2 seulement ont porté au pouvoir un gouvernement majoritaire. De surcroît, divers éléments structurels ont fait des gouvernements minoritaires une composante quasi permanente de la scène fédérale. Ainsi, le Nouveau Parti démocratique (NPD) semblait à sa naissance voué au rang de tiers parti important, en raison de son financement plus imposant et du caractère plus « moderne » que son prédécesseur, la Co-operative Commonwealth Federation[13]. Par ailleurs, en 1962, le parti Crédit social du

Canada a « surgi de nulle part » et a raflé 26 sièges au Québec[14]. Enfin, la direction populiste du Parti progressiste-conservateur du Canada, assurée par John A. Diefenbaker, et les élections fréquentes, à la fin des années 50 et durant les années 60, ont dévoilé un modèle électoral fortement régionalisé qui ne semblait plus permettre aux deux principaux partis d'obtenir une majorité nationale, sauf en de rares occasions, comme ce fut le cas lors des élections de 1968[15]. Compte tenu de ces éléments, un régime pluripartiste semblait s'imposer définitivement.

La crainte de gouvernements minoritaires a eu deux conséquences notables. Premièrement, la question de l'argent, c'est-à-dire des dépenses, est venue s'inscrire ouvertement à l'ordre du jour politique. Les partis, devant assumer les coûts de fréquentes campagnes électorales et de l'utilisation du nouveau médium qu'était la télévision, ont eu beaucoup de peine à se maintenir à flot. Deuxièmement, la peur d'une fragmentation du régime politique s'est progressivement manifestée. Lorsqu'un gouvernement minoritaire a de nouveau été élu en 1957, le monde politique, les journalistes et d'autres observateurs ont commencé à se demander si le système parlementaire ne s'effondrerait pas ou n'évoluerait pas de manière inattendue[16]. Le thème du « gouvernement majoritaire » est devenu très important dans les campagnes électorales. En 1965, le premier ministre Lester B. Pearson a invité les électeurs et électrices à appuyer les libéraux, en affirmant : « Dans ce pays, il nous faut [...] un plan d'action de cinq ans et non de cinq mois. » Il accusait les petits partis d'être responsables du problème, et de considérer que « les grands défis auxquels était confronté le pays avaient moins d'intérêt que l'exercice de leur droit de veto sur toutes les décisions gouvernementales ». Le processus parlementaire était en péril, selon le premier ministre Pearson (cité dans Beck 1968, 377 et 378). Les électeurs lui ont donné raison puisqu'en 1965, 58 % d'entre eux ont affirmé qu'ils changeraient probablement ou très probablement de parti pour assurer l'obtention d'une majorité, et qu'en 1974, 55 % ont indiqué une nette préférence pour un gouvernement majoritaire (Clarke *et al.* 1979, tableau 8.8, 259).

Tel était le contexte dans lequel le comité Barbeau et le Parlement ont travaillé. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient principalement mis l'accent sur la façon dont les dépenses électorales pourraient être régies, notamment en établissant des limites et en instituant les systèmes de remboursement des coûts et de crédit d'impôt. La question du temps d'antenne a tout particulièrement retenu l'attention du comité, qu'il s'agisse des périodes offertes gratuitement ou du remboursement des coûts aux partis. Il n'est pas non plus étonnant, comme le révèlent le rapport et les recherches publiées, que le comité Barbeau ne se soit

pas beaucoup intéressé à l'accès des nouveaux partis au processus fédéral[17]. Les critères très élevés fixés pour l'enregistrement et le remboursement ont non seulement contribué à empêcher les candidats réputés « frivoles » de profiter du nouveau financement public mais ils ont aussi permis de réduire les risques de fragmentation du régime de partis.

La crainte d'un gouvernement minoritaire a alors alimenté « la peur de la frivolité » notamment vis-à-vis des dépenses publiques. Ces préventions ont profondément marqué le discours relatif au financement des élections à l'échelon fédéral. Elles ont prévalu sur l'idée que la démocratie libérale serait mieux servie par le respect de la « différence » et du pluralisme politique.

La conception de critères élevés comme gage de « sérieux » ne tient toutefois pas uniquement à la crainte d'un gouvernement minoritaire; l'expérience québécoise a aussi servi de modèle au comité fédéral (Paltiel 1970, 134). En 1960, le Parti libéral du Québec a promis d'entreprendre une réforme du financement des élections visant deux buts. Tout d'abord, la réforme constituerait un moyen de faire

- un ménage anti-corruption, pour mettre fin aux pratiques qui avaient caractérisé le régime de Maurice Duplessis — la réforme du financement des élections n'était d'ailleurs qu'un des nombreux mécanismes grâce auxquels les nouveaux libéraux pourraient se démarquer de leurs prédécesseurs et concurrents (Angell 1966, 293 et 296);
- une réduction du coût des élections : au Québec, toute comparaison faite, ce coût était supérieur à celui des autres provinces[18].

En 1960, le Québec amorçait, avec son projet de réforme, un mouvement qui allait entraîner une réforme du financement des élections au Canada : il est alors devenu un modèle pour l'ensemble du Canada. L'influence du Québec s'est avérée encore plus directe lorsque Alphonse Barbeau, qui avait déjà présidé la commission chargée de la réforme proposée par les libéraux québécois lors de leur congrès de 1961, a été nommé à la tête du comité fédéral[19].

Le modèle québécois a eu une double influence. Manifestement, il a favorisé une prise de conscience de l'utilité d'une réforme du financement des élections comme moyen de contrôler simultanément la corruption et les coûts. En conséquence, on exigeait que les sources de financement soient révélées et que des agents soient recrutés, tout en fixant des limites de dépense. Cette approche a marqué le programme fédéral. L'autre héritage de l'expérience québécoise a été tout aussi essentiel, bien que moins remarqué à l'époque.

Une proposition du congrès libéral du Québec en 1961 comportait un plan de remboursement partiel, par l'État, des frais assumés par les candidats et les partis. Les conditions fixées pour l'octroi de ces subventions étaient très élevées. Les candidats et les candidates étaient susceptibles de recevoir un remboursement s'ils obtenaient au moins 20 % des voix. Les partis se voyaient rembourser une partie de leurs dépenses s'ils avaient un chef, un programme et des candidats dans au moins la moitié des circonscriptions, et s'ils obtenaient 10 % du total des voix (Angell 1966, 292 et 293). Cependant, en 1962, au moment où le Projet de loi 15 (*Loi électorale*) a été adopté, les exigences établies pour l'enregistrement des partis et pour le remboursement des dépenses étaient encore plus rigoureuses. Pour devenir un « parti politique reconnu » et, par conséquent, être autorisé à faire des dépenses électorales, il fallait que le parti ait un chef et un agent officiel, et présente des candidats dans 3 circonscriptions sur 5[20]. Les candidats ayant droit au remboursement étaient ceux des deux partis qui avaient recueilli le plus de voix lors de la dernière élection ou au moins 20 % des voix à l'élection en question.

Les opposants à de telles conditions ont souligné qu'elles empêcheraient les petits partis et les candidats indépendants de dépenser le moindre sou. En réponse aux critiques sur le caractère antidémocratique des exigences fixées et sur les avantages ainsi accordés aux grands partis existants, le premier ministre du Québec, Jean Lesage, a clairement invoqué la notion de « parti sérieux » utilisée par les artisans de la réforme. Il a précisé « qu'un parti était considéré comme tel s'il avait une chance raisonnable, ou au moins mathématique, de former le gouvernement » (cité dans Angell 1966, 297).

Il est inutile de tenter de se documenter sur le débat en comité de ce projet de loi à l'Assemblée nationale ou dans la presse, ou de mentionner les amendements qui ont finalement réduit les exigences en matière d'enregistrement et reconnu les besoins des candidats indépendants. Il importe, en revanche, de souligner qu'une fois toutes les révisions faites, les clauses relatives aux subventions sont demeurées favorables aux partis qui s'étaient classés premier ou deuxième aux élections précédentes (Paltiel 1970, 120). D'ailleurs, toutes les discussions visaient à assouplir les normes très restrictives qui avaient été proposées.

Pour les besoins de notre propos, notons le principe qui a prévalu dès le départ, qui énonçait qu'il était peu important d'égaliser les chances de tous les candidats et des partis, et d'encourager le pluralisme politique. Le but était exactement contraire, c'est-à-dire limiter le nombre de candidats et de partis à ceux qui semblaient « raisonnables »

ou « pouvaient prétendre raisonnablement à former un gouvernement ». La conception de la politique comme tribune de grands débats sur une pluralité d'options n'a pas inspiré cette réflexion. L'efficacité, la limitation des coûts et l'honnêteté étaient les buts visés. Ces idées ont été introduites sur la scène fédérale au cours des années suivantes.

Une troisième notion, celle de « parti politique », a fortement influencé la première phase du processus de réforme. Jusqu'en 1960, la démocratie canadienne a vécu sous l'illusion voulant que les partis politiques soient simplement des associations spontanées de candidats et candidates. Cette vision constitue un héritage de la conception libérale classique de la démocratie, conception qui a ensuite inspiré la philosophie pluraliste et élitiste de la société. Une interprétation aussi individualiste ne concédait qu'une place limitée aux partis en tant qu'institutions nationales, coresponsables avec l'État du bon fonctionnement de la démocratie canadienne. En outre, elle n'accordait pas beaucoup d'attention au fonctionnement de ces institutions.

Il n'y avait alors aucune reconnaissance officielle de l'organisation des partis dans le cadre des élections. De surcroît, on n'admettait guère que les partis politiques avaient un rôle central à jouer dans le maintien et l'expansion de la démocratie. L'idée que les partis pouvaient servir de lien entre les citoyens et l'État est restée quelque peu étrangère à la politique fédérale des années 60. Bien que les politicologues, en particulier ceux et celles de l'école structuro-fonctionnelle, eussent vanté les capacités d'intégration des partis politiques, l'élite et l'opinion publique n'avaient pas encore adopté ce point de vue, non plus que l'idée du rôle des partis dans l'éducation des citoyens et citoyennes. Selon la théorie dominante, et même selon certains responsables politiques qui siégeaient au comité Barbeau, le seul lien important était celui unissant le candidat ou la candidate à l'électeur ou l'électrice.

De toute évidence, l'examen de ce lien s'imposait. La classe politique comprenait que l'image de marque du parti jouait un rôle primordial dans sa propre réussite; des études sur le comportement électoral démontraient l'importance évidente de l'identification au parti dans la perception que les électeurs et électrices avaient de la politique; les élections devenaient de plus en plus des luttes entre chefs de parti. C'est pourquoi le comité Barbeau a recommandé certaines formes de reconnaissance des partis politiques.

Cette reconnaissance s'est traduite concrètement par les modalités d'enregistrement, l'inscription du nom des partis sur les bulletins de vote, ainsi que par les dispositions régissant les temps d'antenne et les crédits d'impôt. Néanmoins, cette reconnaissance des partis n'intégrait pas fondamentalement leur importance en tant qu'institutions

nationales, ni en tant qu'acteurs ayant des responsabilités dans la vie politique canadienne. Les discussions sur les principes fondamentaux d'équité et de représentation étaient davantage axées sur les candidats et les candidates.

La persistance du mythe de la candidature a eu de multiples conséquences. Les règles d'attribution des subventions étaient fonction des candidats et candidates plutôt que des partis. Fait encore plus marquant, les subventions directes, sous forme de remboursement, étaient limitées aux « dépenses électorales », et les fonds étaient versés uniquement pour les occasions où le candidat désigné et son électorat se rencontraient. Seules ces dépenses étaient jugées nécessaires, c'est-à-dire légitimes. On ne réalisait pas vraiment que « l'opposition politique » ou l'activité des partis entre les élections constituaient, en elles-mêmes, un bien public. C'est ainsi que l'expression « financement des partis » est devenue synonyme de « financement des élections », et que le contrôle des partis par l'État s'est appliqué essentiellement à leur rôle de soutien des candidats en période électorale[21].

Un tel manque d'intérêt est, bien sûr, en partie imputable à la définition anglo-américaine de la démocratie libérale comme un rapport entre individus[22]. Le refus de reconnaître un rôle élargi aux partis politiques a aussi eu pour origine une théorie sociale particulière, issue de l'après-guerre, et adaptée à la situation canadienne. En vertu de cette théorie, l'État était encore moins perçu comme devant assurer le caractère démocratique de l'activité des partis. L'interventionnisme de l'État, l'expansion de la bureaucratie, le renforcement du pouvoir des sociétés et des syndicats ont contribué à répandre l'idée que la société se « bureaucratisait ». Le prétendu pouvoir du gouvernement, des grandes entreprises et des grands syndicats a fait craindre à certains une concentration encore plus poussée, d'où l'objectif qu'ils se sont fixé d'affaiblir le pouvoir de ces organes. Ainsi, la conception, déjà bien ancrée au Canada, de l'État comme garant de la société et de ses valeurs, était-elle tempérée par la peur de créer des structures « géantes », au moment même de la réforme. On était d'accord, dès lors, pour restreindre l'intervention de l'État, des sociétés et des syndicats dans le processus électoral. La répartition du pouvoir politique entre les citoyens et citoyennes est donc devenue le but à atteindre. L'institution des crédits d'impôt, qui sont le produit des efforts des militants et militantes et supposent un faible contrôle de l'État assorti d'une grande dépense de sa part, illustre cette idée.

La promotion d'une participation accrue des citoyens et citoyennes est, de façon générale, un objectif louable, mais dans la situation où se trouvait le Canada à ce moment-là, elle a contribué à la méconnaissance

des partis politiques comme institutions nationales. Dans des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et l'Italie, où l'État est considéré comme un contrepoids dans les relations tripartites, il est devenu légitime de substituer l'appui gouvernemental aux partis politiques à celui d'autres puissants intervenants. Ce mécanisme a été moins bien accepté au Canada où la volonté de répartir le pouvoir se concentrait davantage sur les individus et les petits groupes d'action[23].

Contre toute attente, étant donné la crainte suscitée par le « gigantisme » et la bureaucratisation, on a peu favorisé la croissance de partis qui auraient pu devenir des institutions nationales. Même si, à l'aube des années 90, nous n'irions jamais jusqu'à prétendre que l'aide gouvernementale est le seul ou le meilleur moyen d'encourager l'essor de tels partis, il faut reconnaître les répercussions de notre désintérêt en la matière. Par exemple, alors que d'autres pays discutent ouvertement du danger « de sclérose » que peuvent créer les programmes de subventions et admettent que des mesures et des intervenants poussés par le souci d'innovation sont indispensables à un système de partis équilibré, nous ne discutons toujours pas du genre de partis qui seraient souhaitables. Comme nous n'avons pas débattu explicitement cette question durant la première vague de réformes, nous trouvons maintenant plus difficile, quoique plus nécessaire, de le faire. L'une des tâches les plus importantes de l'heure consiste donc à rompre ce silence et à mener une analyse poussée des principes d'innovation et d'équité.

La crainte du pouvoir des grandes institutions n'a pas été, cependant, le seul facteur à entretenir notre silence. Le sentiment général d'autosatisfaction qui a caractérisé les années 60 en est aussi responsable. On croyait que c'était la « fin de la période idéologique ». La politique consisterait dorénavant à régler des détails et à maintenir un certain équilibre. On ne songeait donc pas à des changements fondamentaux. On tenait pour acquis que les principaux intervenants et leurs représentants étaient ceux qui avaient pris le pouvoir après la dépression des années 30 et la Seconde Guerre mondiale. Une sorte de capitalisme social, géré par ces mêmes intervenants, devait permettre tous les ajustements et l'innovation nécessaires, quelles que soient les circonstances.

L'agitation politique de 1968 et ses répercussions en Europe de l'Ouest ont évidemment dissipé ce sentiment d'autosatisfaction. Les nouveaux mouvements sociaux qui ont vu le jour durant cette période avaient pour thème l'identité collective, par opposition à la notion d'unité nationale fondée, dans l'après-guerre, sur la participation du citoyen à la production (Ingelhart 1990). Les féministes ont revendiqué la reconnaissance de la différence entre les sexes aussi bien au foyer et

au travail qu'en politique. Les environnementalistes ont mis en question l'objectif même de la production industrielle et de la croissance économique. Les étudiants et étudiantes, les féministes et les mouvements autonomistes régionaux ou nationaux ont réclamé la démocratisation de la société ainsi qu'une redistribution du pouvoir. Tous ces mouvements ont, en outre, fortement contesté la concentration de la représentation dans le régime d'après-guerre et ont exigé d'y avoir leur place[24]. Les conflits ainsi suscités dans les partis politiques ont entraîné de multiples transformations organisationnelles. Fait encore plus important, ces nouveaux mouvements sociaux ont acquis, de plein droit, une place dans le régime de partis puisqu'ils sont entrés dans les institutions parlementaires de nombreux pays.

Au Canada, tout ce processus a été tronqué (Brodie et Jenson 1988, chapitre 8). Les nouveaux mouvements sociaux ont été beaucoup moins présents sur la scène politique canadienne à la fin des années 60 et même pendant les années 70. Ils n'ont pas réclamé une représentation autonome aussi souvent que le faisaient les mouvements d'Europe de l'Ouest dont c'était le mot d'ordre[25]. Les manifestations de femmes, de jeunes et d'autres groupes d'intérêt, nombreuses mais peu suivies, ont alors créé un sentiment injustifié de sécurité qui a permis à la première vague de réformes d'ignorer les questions évoquées plus haut. Les responsables de la réforme s'assuraient ainsi que la tendance à la fragmentation et les modes de représentation de l'après-guerre étaient stabilisés et l'équilibre, maintenu.

Les Canadiens et Canadiennes n'étaient pas non plus enclins à l'introspection collective vis-à-vis de leur régime électoral. Seul le Québec, où la Révolution tranquille s'est accompagnée d'une analyse de la contribution de la province et de sa population à la « grande noirceur » de l'après-guerre, a connu des discussions abondantes sur les modalités de création et de développement des pratiques démocratiques fondamentales. Ailleurs, l'autosatisfaction était la norme et l'on attendait peu du comité Barbeau, au-delà de la simple détermination de modifications mineures rendues indispensables par les changements technologiques survenus, par exemple, dans les mass media.

Si un besoin de déranger cette autosatisfaction existait, il résidait uniquement dans le « cas du Québec ». On a cependant considéré rapidement que ce problème concernait plus le fédéralisme que le régime démocratique et de partis. La fastidieuse recherche d'une formule d'amendement constitutionnel a alors débuté parallèlement à la réorganisation des relations fédérales-provinciales (Jenson 1989a). Ainsi, le sentiment d'autosatisfaction a-t-il contribué involontairement

à la méconnaissance du rôle des partis en tant qu'institutions nationales et de la place de la démocratie représentative dans la vie politique[26].

Depuis vingt-cinq ans, nous devons composer avec les conséquences de ces années déterminantes. Les lois finalement adoptées ont été élaborées à partir d'hypothèses qui n'ont parfois pas même été étudiées. L'idée que trop de pluralisme menaçait le système de partis, que dépenser de l'argent était essentiel, que les candidats et candidates avaient le rôle principal et que financer les partis signifiait financer les élections a façonné les événements ultérieurs. Les postulats confirmés par la loi ont eu une importance égale. Ils affirmaient que les questions fondamentales de l'équité pour les nouveaux groupes et intervenants ne seraient pas soulevées; que les mesures novatrices d'adaptation au changement social ne poseraient pas de problème; enfin, qu'il existait déjà des mécanismes pour répondre aux demandes des citoyens et citoyennes en matières de démocratisation de la société et de pluralisme politique. En outre, au milieu des années 60, on se souciait énormément d'être « sérieux ».

Comment le « sérieux » l'a emporté sur la « frivolité »

On reproche fréquemment à notre système électoral de favoriser les partis déjà présents dans tout le pays ou les petits partis régionaux[27]. Selon une observation moins courante, notre système de financement public renforce la position des grands partis et traite moins équitablement les nouveaux ou les petits partis politiques[28]. Sans aucun doute, la loi actuelle sur le financement des élections au Canada (Canada, *Loi électorale*) se fonde sur l'enregistrement des partis politiques et sur le remboursement des dépenses électorales et de temps d'antenne. Elle renforce donc la position des partis en place et empêche la création de nouveaux partis ou l'expansion des petits. Il est dès lors peu probable que l'on parvienne à une égalité des chances qui jouerait en faveur d'une représentation équitable.

Les modalités qui exigent qu'un parti ait 12 sièges à l'Assemblée législative sortante pour être enregistré constituent manifestement un obstacle pour les nouveaux partis politiques. D'ailleurs, seuls les trois principaux partis satisfont à cette exigence[29]. En fait, lors des élections de 1984, la barre a semblé très haute au NPD qui a craint que sa popularité déclinante ne le rende inadmissible à l'enregistrement.

La *Loi électorale du Canada* prévoit évidemment une solution de rechange à l'enregistrement. Avec 50 candidats sérieux, un parti peut être enregistré. Mais ce chiffre constitue aussi un seuil élevé. On imagine facilement les répercussions de cette disposition sur certains partis. La loi actuelle rend la situation des partis régionaux très

difficile. Un parti qui demande une révision pour les provinces de l'Atlantique en tant que région ne pourrait atteindre le seuil des 50 sièges, même s'il avait des candidats et candidates dans toutes les circonscriptions. De même, un parti des Prairies ne pourrait être enregistré. Un parti de l'Ouest le serait, mais seulement s'il pouvait trouver des candidats pour à peu près toutes les circonscriptions des quatre provinces à l'ouest de la frontière Ontario-Manitoba.

Deux idées ont été à la base des modalités d'enregistrement. La première était de contrôler les dépenses et les sources de financement. La deuxième, d'utiliser ces modalités pour déceler les participants empreints de « sérieux ». Le principe de l'enregistrement pose qu'il y a un moyen d'accomplir simultanément deux tâches : établir un seul responsable de l'utilisation et de la réception des fonds provenant des secteurs public et privé. Le motif essentiel de l'attention accordée aux dépenses, outre la lutte contre la corruption, était de les contrôler et d'adopter des méthodes appropriées pour identifier les donateurs et donatrices (Boyer 1983, 11). Un tel souci devait concerner, majoritairement, les partis politiques déjà établis, ayant des circonscriptions sûres et capables de demander des fonds à des individus ou à des groupes. Par conséquent, des modalités d'enregistrement qui tenaient compte de leur « établissement » semblaient plutôt pertinentes, et ont servi de justification à la loi.

Il existe néanmoins un autre élément important, en dehors de la réglementation, qui vise à garantir la probité de l'activité des partis politiques. Il s'agit de l'égalité des chances. Elle signifie que les personnes ayant peu de ressources (sur le plan de la notoriété, des résultats aux élections précédentes ou de la capacité de solliciter des fonds) ne doivent pas être empêchées de poser leur candidature. Les conditions d'enregistrement très rigoureuses ont un effet dissuasif et limitent, en pratique, le pluralisme et les grands débats au sein de la démocratie libérale canadienne.

En dépit des normes élevées, plusieurs partis autres que les trois principaux ont toutefois été enregistrés depuis 1974. Ainsi, si les modalités d'enregistrement méritent d'être libéralisées de façon à accroître l'équité, elles ne constituent pas, en elles-mêmes, le principal obstacle. Celui-ci réside dans les règles de financement, là où l'on peut le plus facilement voir l'intérêt particulier des partis déjà établis.

Dans la première loi, un seuil élevé, soit 15 %, avait été fixé pour l'obtention de subventions de l'État. Un nombre infime de candidats et candidates n'appartenant pas à l'un des trois principaux partis a obtenu un remboursement. De fait, lors de la première élection qui a permis de mesurer les effets de la loi, seule la moitié des candidats néo-démocrates

a atteint le seuil des 15 %. Leur nombre était à peu près le même en 1988[30]. Parmi tous les candidats aux deux dernières élections, pratiquement la même proportion a franchi le seuil des 15 % (46 % en 1984 et 47 % en 1988). Le régime de subventions en vigueur actuellement est surtout avantageux pour les deux principaux partis qui recueillent rarement moins de 15 % des voix par circonscription. L'autre grand bénéficiaire est le NPD qui obtient des subventions considérables.

En 1983, d'importantes modifications à la section de la loi concernant les dépenses électorales (Canada, *Loi électorale*) ont changé le système de façon assez substantielle. L'un de ces changements avait trait au mode de calcul du remboursement. On a incité les partis et les candidats à dépenser davantage. De 1974 à 1980, les candidats et candidates avaient droit à un taux fixe déterminé par une formule prenant en compte les tarifs postaux et le nombre d'électeurs et d'électrices dans la circonscription (Seidle et Paltiel 1981, 234). En 1983, le calcul a changé et, au lieu d'avoir un montant fixe, les remboursements pouvaient atteindre 50 % des dépenses réelles de la campagne, le maximum étant de 50 % des dépenses admissibles. Ce changement a été motivé par la crainte que la hausse des coûts postaux, auxquels se rattachaient les remboursements, ne fasse augmenter ces derniers trop rapidement (Paltiel 1988, 141 et 142). Plutôt que de contenir les taux de remboursement par une simple modification de la formule, le gouvernement a opté pour un changement fondamental. Après 1983, plus un candidat dépensait, plus il pouvait réclamer (dans une certaine limite). Auparavant, le calcul était fonction du nombre d'électeurs; après 1983, l'argent dépensé a servi de base. Un tel virage allait profiter aux partis qui pouvaient recueillir plus d'argent et avoir des dépenses proches de la limite fixée.

On a suivi la même tendance lorsqu'on a révisé, toujours en 1983, le règlement relatif au remboursement des partis. On accordait là encore un avantage à ceux qui dépensaient le plus et on bloquait l'accès aux fonds publics à ceux qui dépensaient moins. La formule de remboursement des partis a été modifiée de sorte que ceux qui *dépensent au moins 10 % de la limite* obtiennent un remboursement de 22,5 % de leurs dépenses[31].

Comme le soulignent de nombreux documents, les trois principaux partis fédéraux des années 80 ont considérablement augmenté leurs sources de financement et les sommes demandées, pour une bonne part grâce aux crédits d'impôt accordés par la *Loi électorale du Canada* (Paltiel 1989, 69 et ss.). Bien que les subventions comportent effectivement les avantages mentionnés, y compris l'obtention d'une certaine

autonomie des circonscriptions et une amélioration du processus démocratique à la base, le programme semble par contre combler davantage les trois grands partis déjà bien nantis.

Tous les observateurs s'entendent pour dire que les subventions sont un élément important de stabilisation des activités des membres du Parlement, pendant et entre les élections. Elles permettent à certains députés de financer leur campagne électorale et même, disent-ils, de s'améliorer[32]. Cependant, ces avantages sont offerts seulement aux députés élus et aux partis établis. Les députés et députées bénéficiaires de subventions se montrent singulièrement peu enclins à étendre ces avantages aux autres. Ainsi, Benno Friesen, député conservateur, a-t-il déclaré en 1982 devant la Commission sur les contributions et les dépenses électorales de l'Ontario :

> Il faut que tout le monde puisse librement se présenter aux élections, mais je ne crois pas que n'importe quel hurluberlu doive être autorisé à le faire, *ni* à provoquer une hausse du coût des élections. Une présélection est nécessaire pour que le processus démocratique puisse fonctionner sans accroc. J'estime qu'il faut gagner le droit d'être entendu et que seuls ceux qui ont de solides appuis devraient pouvoir bénéficier des subventions. (Cité dans Ontario, Commission 1982, 20.)

Cette citation résume assez bien les idées contradictoires sur la démocratie, les subventions et les dépenses électorales. Il est certain que les élections sont coûteuses et qu'une limite devrait être fixée aux subventions que l'État verse pour les rembourser. Néanmoins, ce sont les candidats et les candidates ayant le moins de ressources qui gagnent le plus à obtenir des fonds. Dans leur cas, ces fonds ne constituent pas un simple cadeau du gouvernement leur permettant d'aller plus loin qu'ils ne l'auraient fait. La subvention pour les dépenses électorales de base donne aux candidats des petits et des nouveaux partis les moyens d'être des candidats sérieux puisqu'ils peuvent présenter un programme dans leur circonscription et le faire connaître. L'affirmation de M. Friesen, selon laquelle un candidat passe pour être un hurluberlu ou manque d'appui suffisant s'il n'obtient pas au moins 15 % des voix constitue un outrage aux principes démocratiques fondamentaux ainsi qu'à la tradition de multipartisme du Canada[33].

La notion de « sérieux », fortement ancrée dans le processus régissant le financement public, traduit non seulement le point de vue de ses créateurs mais aussi l'intérêt des personnes en place, qui n'ont jamais été contraintes de préciser ce que signifiait le mot « sérieux ». Le

comité Barbeau a, bien sûr, proposé que des subventions soient versées aux candidats fédéraux. Il a déclaré :

> Le Comité estime donc souhaitable qu'une aide de l'État soit accordée pour les dépenses élémentaires d'une campagne électorale minimale, de sorte que tous les candidats sérieux aient la possibilité de présenter leurs points de vue et leur programme à l'électorat. (Cité dans Paltiel 1970, 139.)

Par la suite, on a procédé à des réformes périodiques de la loi afin de renforcer le pouvoir des trois principaux partis. En rédigeant le Projet de loi C-169, les partis politiques nouvellement enregistrés ont utilisé leur position d'*interlocuteurs valables* pour façonner un système de financement des partis encore plus avantageux pour eux. Après l'adoption de la loi, Paltiel (1988, 140 et 141) a décrit le comité à l'origine du projet de loi comme suit : « Un Comité spécial composé de représentants du directeur général des élections et des partis politiques présents à la Chambre des communes. » Cet organisme, créature administrative à caractère non juridique dont les membres étaient pour la plupart non élus, rémunérés et employés à temps plein par les partis, est à l'origine de la majorité des modifications et des règles administratives concernant la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974. Il n'est donc pas surprenant de trouver dans ses recommandations une tendance à avantager les partis établis, déjà représentés au Parlement, plutôt que leurs concurrents qui ne le sont pas.

Un tel processus est, sans contredit, le résultat inattendu du mécanisme choisi par le directeur général des élections pour revoir le fonctionnement de la section de la loi concernant le financement des partis et des élections (Canada, *Loi électorale*)[34]. Cependant, les institutions ainsi créées disposaient de peu, voire d'aucun mécanisme d'adaptation au changement et d'incitation au pluralisme. On renforçait le pouvoir des intervenants et des intervenantes *déjà en place* et la relève n'était pas encouragée. Bien plus, le principe de récompenser la collecte et les dépenses de fonds s'inscrivait dans le système comme jamais il ne l'avait été.

La présente étude soutient que les candidats « sérieux » apportant les idées et le soutien nécessaires à l'innovation dans un système de partis démocratique peuvent ne pas obtenir les 15 % de voix habituellement requises pour prouver leur « sérieux ». Mieux, l'incapacité de reconnaître et de favoriser le pluralisme innovateur doit être jugée, en elle-même, comme une menace pour le pouvoir de représentation et

pour la légitimité de l'activité électorale et partisane. Autrement dit, freiner la relève comporte des risques, notamment celui que la population canadienne cesse de considérer « sérieusement » ses institutions représentatives. Deuxièmement, la perversion du principe de justice par le poids irrésistible des dépenses amène à se demander dans quelle mesure le système demeure équitable pour tous et toutes.

La légitimité réduite des partis nationaux

Des données sur le comportement de la population canadienne fournissent un des indices les plus révélateurs de la réduction de la capacité de représentation du régime de partis. On constate que la désaffection à l'égard des élus et des partis politiques s'est traduite par une participation réduite aux activités électorales les plus complexes. S'il n'existe pas de preuve systématique d'un relâchement dans les activités électorales les plus simples, par exemple le vote, il est possible que le temps consacré à d'autres activités électorales ait baissé[35]. Parallèlement, cependant, les Canadiens et Canadiennes continuent de discuter de politique et tentent d'obtenir des résultats concrets. Le taux de participation à des activités politiques autres qu'électorales reste élevé et affiche même parfois une hausse. Les Canadiens estiment même que les activités non électorales sont tout à fait fondées (Mishler et Clarke 1990, 163).

De telles données ne permettent pas de tracer un tableau définitif du mode de participation des Canadiens et Canadiennes; néanmoins, elles permettent de comprendre un processus observé grâce à d'autres types d'analyse. Les élections et le régime de partis ont été supplantés par d'autres composantes du système représentatif, notamment la bureaucratie, les institutions fédérales-provinciales et les groupes d'intérêt politique (Meisel 1985, 100–104; Clarke *et al.* 1991, 10–13).

Une des répercussions de ce déplacement est le déclin des partis politiques en tant qu'institutions nationales. Ils sont de moins en moins, voire plus du tout, reconnus comme institutions nationales capables de proposer des projets intéressant et représentant l'ensemble de la population canadienne. À l'heure actuelle, les gouvernements provinciaux, dans leurs échanges avec le gouvernement fédéral, remplissent beaucoup de fonctions de représentation et de médiation que les partis politiques assuraient auparavant, suivant les principes de la démocratie libérale. Par conséquent, les partis apparaissent davantage comme des intervenants plus ou moins impuissants; les élections auxquelles ils consacrent tant de temps semblent perdre de leur importance, bien qu'elles conservent leur caractère divertissant. Le vrai pouvoir de décision se situe ailleurs, comme l'ont démontré les

changements constitutionnels et les choix faits récemment sur d'autres sujets fondamentaux.

On peut tirer les mêmes conclusions à propos des groupes d'intérêt politique et de l'importance de leur rôle de suppléants dans l'organisation des partis. Au cours des dix dernières années, plusieurs groupes d'intérêt représentant les nouveaux mouvements sociaux du Canada ont réussi à influencer les événements en intervenant directement dans les débats publics et en mobilisant leurs propres réseaux[36]. Divers organismes du milieu des affaires, tel le Conseil canadien des chefs d'entreprise, leur ont emboîté le pas, en se fixant comme objectif premier de réorienter le programme des pouvoirs publics. Ces groupes se sont mobilisés pour ou contre les grands thèmes du changement économique et politique (la Constitution de 1982 et le libre-échange) et ont, évidemment, tenté de tenir un rôle plus important dans la campagne électorale de 1988.

Un tel déplacement du pouvoir de représentation est lié à la place réservée à l'innovation au sein du régime de partis. Le débat concernant la participation des « petits partis », soulevé en 1988, montre quelques-uns des effets à long terme du refus du régime de partis d'encourager le pluralisme. Au début, l'innovation a souvent été associée à l'arrivée de « petits partis », c'est-à-dire de partis marginaux, dans le régime de partis. En 1988, les besoins de changement qui ne s'exprimaient pas *au sein* du régime de partis l'ont été encore par des « petits partis », mais à ce moment-là, il ne s'agissait pas de partis politiques, mais bien de groupes d'intérêt. Une lacune de la capacité de représentation du régime de partis transpirait ainsi clairement.

Tous les régimes de partis n'ont cependant pas été marqués par ce type de crise. Certains pays d'Europe de l'Ouest ont mieux maîtrisé de telles situations. C'est pourquoi un examen du lien entre leur appui aux partis nationaux et les principes d'équité et d'innovation s'impose.

ANALYSE COMPARÉE

La République fédérale d'Allemagne

La République fédérale d'Allemagne (RFA), telle qu'elle est apparue après la Seconde Guerre mondiale, fournit le meilleur exemple d'un régime de subventions publiques destiné à soutenir les partis en tant qu'institutions nationales. Son système accorde moins d'attention aux besoins de chaque candidat et candidate. Il essaie de favoriser une plus grande participation populaire à la politique par deux moyens : les subventions aux partis et les crédits d'impôt. La constitution d'après-guerre, la *Loi fondamentale*, reconnaît les partis et leur confie le

rôle central de constituer le gouvernement constitutionnel[37]. L'article 21 de la Constitution reconnaît les partis politiques, établit leur fonctionnement selon le mode démocratique et exige qu'ils rendent publiques leurs ressources[38]. Les tentatives d'élaboration d'une loi qui mettrait en œuvre le troisième élément ont fait l'objet de révisions répétées de la part de la Cour constitutionnelle, qui a mis de l'avant la doctrine de l'égalité des chances ou de traitement (*Chancengleichheit*)[39]. De plus, dans sa décision relative à la loi de 1959 qui accorde des subventions aux partis pour « l'éducation politique », la Cour a soutenu que les subventions publiques aux partis devaient régler uniquement les frais de campagne électorale. Ces conclusions du plus haut tribunal du pays ont été à l'origine de la loi de 1967 en RFA.

En définissant un parti comme un « élément constitutionnel nécessaire à l'ordre démocratique fondamental », la loi a reconnu que les partis avaient besoin de fonds pour assumer les « coûts minimums d'une campagne électorale appropriée »[40]. Le processus suivi était axé sur le coût des campagnes. L'octroi de subventions découlait de l'idée que les campagnes électorales étaient coûteuses et que les partis avaient donc besoin de fonds. Les montants forfaitaires des subventions étaient fonction du nombre d'électeurs et d'électrices, un taux fixe par électeur étant préétabli. Néanmoins, une interprétation très large de la notion de campagne électorale a servi de base à la loi. Ainsi, les partis disposaient-ils de fonds pendant toute la période entre les élections. On a institué une échelle mobile pour distribuer les fonds sur quatre ans[41]. L'idée de base était que la mobilisation et les discussions politiques ne se limitaient pas à la période des élections; la contribution des partis au processus électoral et à la vie démocratique dépendait de leur capacité de s'adresser régulièrement à l'électorat.

Au départ, le seuil d'admissibilité aux subventions était fixé à 2,5 % des voix. Dans une décision de la Cour constitutionnelle fédérale rendue en 1968, ce seuil a été jugé excessif et ramené à 0,5 %, avec l'accord du Bundestag[42]. Lorsque les élections européennes ont commencé en 1979, on leur a appliqué ces procédures de remboursement, et de nombreux gouvernements ont adopté des dispositions semblables. Enfin, des temps d'antenne à la radio et à la télévision ont été offerts gratuitement; ils prenaient en compte les résultats aux élections précédentes, mais également la nécessité d'accorder du temps aux nouveaux partis ou à ceux qui avaient été battus auparavant[43].

La loi n'a jamais tenu pour acquis que les fonds publics étaient la seule source de financement des campagnes électorales. La loi de 1967, modifiée à la suite de contestations devant les tribunaux, a remanié la loi de l'impôt sur le revenu afin d'y inclure des déductions pour les

contributions versées à un parti politique par un individu, un couple ou une société. Les partis devaient rendre compte des fonds recueillis, notamment en établissant une liste distincte des personnes ou sociétés qui faisaient des dons importants; mais cette disposition n'était pas jugée comme une entrave à une large participation de la population[44]. Elle a été instaurée plutôt pour encourager une telle participation, afin de renforcer le lien entre les citoyens et les partis.

L'un des aspects les plus insolites du financement des partis en RFA, et qui révèle clairement la volonté de faire des partis beaucoup plus que de simples machines électorales, réside dans le financement public des fondations des partis. Certaines de ces fondations ont été créées avant que le financement public ne soit institué, dans le but de décentraliser l'activité politique et de tenir compte de sa complexité. D'autres, toutefois, ont été constituées après que les subventions pour l'éducation politique eurent été séparées, à la demande de la Cour, du remboursement des coûts des campagnes électorales. Les fondations doivent jouer un rôle important dans l'éducation publique et la mobilisation des énergies en Allemagne et à l'étranger, en élevant la connaissance et l'intérêt du public pour la politique au sens le plus large[45]. Elles sont censées offrir une grande variété de programmes d'éducation générale ainsi que des services de recherche aux partis. Bien qu'elles jouissent d'une grande autonomie par rapport à l'organisation des partis, elles en sont le complément[46].

À la base de la création de ces fondations, on trouve l'idée qu'une saine démocratie a besoin d'institutions qui répondent aux changements du milieu de façon cohérente, plutôt qu'en titubant d'une campagne électorale à l'autre. Les fondations peuvent, par exemple, être plus rapidement au fait des nouveaux problèmes, des nouvelles préoccupations et même des catégories de la population nouvellement mobilisées. Ayant des ressources pour la recherche et la publicité, elles peuvent sensibiliser l'opinion publique à des problèmes que les candidats et candidates, de même que les organisations des partis, absorbés par les élections, n'ont pas suffisamment abordés. L'interaction avec les partis les empêche cependant de devenir trop « académiques » ou de perdre de vue les raisons de leur création.

La loi de 1967 n'a pas donné tous les résultats escomptés. Les partis en sont venus à manquer de fonds et ont été contraints de recourir davantage aux dons pour joindre les deux bouts[47]. Une commission indépendante a révélé, en 1983, que des dépenses et des emprunts excessifs, combinés à des actes illégaux, étaient à l'origine du problème. Une nouvelle loi a été adoptée en décembre 1983; sa constitutionnalité a été contestée par le Parti vert et la décision des tribunaux a été

rendue en 1986. La nouvelle loi a donc modifié le système d'imposition afin d'encourager les dons privés et empêcher les modes de financement « originaux » et illégaux. Point n'est besoin d'étudier le système de crédits d'impôt en détail, mais il faut évoquer les principes en vertu desquels la Cour constitutionnelle a vérifié la validité de la loi (Gunlicks 1988, 42–44; Schneider 1989).

La loi visait, entre autres, à accroître la confiance des citoyens et citoyennes dans le soutien des partis en favorisant les dons des individus, des couples et des sociétés. Néanmoins, le législateur et le tribunal ont reconnu que tous les partis ne jouissaient pas des mêmes possibilités de recueillir des fonds privés. Par conséquent, le principe de l'égalité des chances a été garanti, dans la loi révisée, par l'adoption de mesures d'égalisation (*Chancenausgleich*). On appliquait à tout parti obtenant 0,5 % des voix les dispositions suivantes :

> On multiplie par 40 % toutes les contributions et cotisations reçues par le parti au cours de l'année; le résultat est déclaré égal aux dépenses fiscales du gouvernement fédéral. On divise ensuite cette somme par le nombre de voix obtenues au cours de la dernière élection nationale. Le parti qui obtient le plus haut indice devient la référence à laquelle on compare les autres; les partis déficitaires reçoivent alors des fonds d'égalisation conformément au principe constitutionnel d'égalité des chances entre tous les partis. (Gunlicks 1988, 43.)

La limite fixée au remboursement des campagnes électorales garantit aussi que ces transferts ne dépassent pas les revenus provenant d'autres sources.

Les effets de cette loi ont différentes répercussions selon les partis. Les cotisations et les contributions représentent une source importante de fonds pour les sociaux-démocrates et les démocrates chrétiens, qui forment les principaux partis. Les fonds publics sont, par contre, absolument vitaux pour les deux plus petits partis, soit le Parti libéral et *die Grünen* (Parti vert). En 1987, les subventions ont représenté 56 % du revenu des *Grünen* et 49 % de celui des libéraux (Doublet 1990, 38).

Un des résultats du système de financement public mis en place dans les années 60, et de ses modifications ultérieures, est que le régime de partis ouest-allemand s'est adapté rapidement et en douceur aux nouvelles questions : féminisme, écologie, politique renouvelée. L'aide financière fournie par les grands partis aux plus petits, sous l'influence des tribunaux il va sans dire, a favorisé pour une part ce phénomène.

Étant donné le seuil peu élevé fixé pour l'enregistrement des partis, les subventions assez généreuses et la primauté du principe de l'égalité des chances, les deux principaux partis n'ont jamais pu s'accaparer l'espace de la représentation. Ils ont dû affronter les *Grünen*, un nouveau parti qui contestait la philosophie politique de l'après-guerre et qui, en tant que membre de la nouvelle gauche, menaçait tout particulièrement les sociaux-démocrates. Ils ont également dû composer avec les libéraux qui, forts de la nouvelle autonomie que leur assuraient les subventions publiques, pouvaient se permettre, en 1966, de rompre leur alliance avec les démocrates chrétiens. Ainsi, bien que leur générosité leur ait coûté cher, les grands partis ont-ils rejeté la vision égoïste et à court terme du processus de réforme.

En outre, l'énergie qui a alimenté la contestation des années 60 et a mené à la chute de la République démocratique d'Allemagne en 1989–1990, s'est assez rapidement portée sur la politique partisane en RFA. Les débats sur l'avenir de l'Allemagne passent toujours par le régime de partis et l'opposition est encore façonnée par les luttes électorales. En dépit de l'intensité de la contestation du remaniement politique et géographique, le régime de partis n'est pas menacé.

> Les nouveaux modes de participation, les progrès du pluralisme et la compétition accrue entre les idées font de l'Allemagne une démocratie dirigée essentiellement par des partis parlementaires, mais plus sensible aux besoins des forces extra-parlementaires. (Schoomaker 1988, 49.)

Parmi les six pays de la Communauté européenne, c'est en RFA que le degré de satisfaction de la population à l'égard du fonctionnement de la démocratie a été le plus élevé de 1973 à 1986 (Ingelhart 1990, figure A-1, 435). Le contraste avec le Canada ne pouvait être plus frappant.

Les autres pays européens accordant des subventions

Plusieurs pays européens ont emboîté le pas à la RFA et mis sur pied des régimes de subventions aux partis, prévoyant une aide pour leurs diverses activités autres que celles directement liées aux élections. Ces pays, dont la Suède, l'Autriche et l'Italie sont les meilleurs exemples, accordent tous un rôle primordial aux partis en tant que mobilisateurs de l'activité démocratique en général[48].

L'Autriche a suivi de très près la RFA et a institué un programme de subventions en 1963. Plutôt que de rembourser les dépenses électorales, elle a suivi le principe adopté au départ par l'Allemagne,

avant que la Cour constitutionnelle fédérale n'intervienne, et a centré son dispositif plus directement sur l'organisation des partis, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Assemblée législative. Les coûts de publicité et de fonctionnement de l'organisation, ainsi que les académies des partis sont partiellement remboursés par les subventions. Chaque parti touche le même montant de base et bénéficie de sommes complémentaires proportionnelles à sa représentation parlementaire. Les directions nationales des partis reçoivent le gros des subventions (Nassmacher 1989, tableau 1, 242). De plus, des salaires sont versés aux législateurs et des fonds sont accordés aux partis parlementaires, y compris des fonds supplémentaires pour la publicité. Les académies de partis ont aussi droit à une subvention de base et à une subvention variable dont le montant est fixé d'après le nombre de sièges obtenus au Parlement[49]. La Société de radiodiffusion autrichienne offre également du temps d'antenne gratuit. Enfin, des subventions publiques importantes sont versées à la presse partisane à des fins d'éducation civique (États-Unis, Bibliothèque du Congrès 1979, 3–9). En Autriche, aucun avantage fiscal n'est accordé pour les contributions aux partis politiques.

Comme le processus autrichien est intimement lié à la représentation parlementaire, on a craint qu'il ne pénalise les partis qui n'appartenaient pas encore au système. Une subvention spéciale a été créée pour les partis qui font campagne mais qui n'obtiennent pas de sièges (le seuil étant de 1 % des voix). On peut demander de tels fonds seulement lors d'années d'élection.

En Suède, on a institué le régime de subventions, en 1965, pour pallier les coûts élevés de l'activité politique, en particulier ceux de la presse partisane (Doublet 1990, 96). L'objectif était d'éliminer la corruption, de limiter les coûts, et de réduire les avantages iniques des partis ayant accès à des ressources financières supérieures (États-Unis, Bibliothèque du Congrès 1979, 71). Le premier programme de subventions avait pour but de remplacer le financement public de la presse partisane; mais, en 1969, un remboursement distinct à la presse et, par conséquent, à la presse partisane, a été établi. À la fin des années 60, les autorités locales ont récupéré une grande part des responsabilités de financement des activités partisanes. Du temps d'antenne gratuit a été mis à la disposition des partis, sans qu'il soit possible d'acheter du temps supplémentaire.

Comme en Autriche, les fonds en Suède sont destinés à rembourser les coûts d'administration générale des partis. Une part est versée pour le fonctionnement courant et une autre, pour le secrétariat. Les partis sont subventionnés proportionnellement aux sièges obtenus à

l'Assemblée, mais une subvention fixe est versée pour certains coûts de base pratiquement invariables. De plus, on attribue une prime de 50 % aux partis d'opposition.

La Suède a cependant innové en versant des subventions aux organisations des partis régionaux et locaux, par l'entremise des autorités provinciales et municipales (Doublet 1990, 99 et 100). Une telle disposition a pour but de minimiser les effets de la forte centralisation qui a caractérisé la politique d'après-guerre de ce pays.

Comme dans le modèle autrichien, aucun remboursement n'est prévu pour les dépenses électorales. Ce refus de rembourser directement le coût des campagnes électorales peut s'expliquer par la forte opposition de la population à l'octroi de fonds publics aux candidats et candidates lors d'élections, et par son hostilité à une conception affairiste de la société (États-Unis, Bibliothèque du Congrès 1979, 67). Néanmoins, on reconnaît que le fait de se fonder exclusivement sur le taux de représentation au Parlement pour mesurer « le soutien réel de l'électorat » est trop restrictif [50]. C'est pourquoi on verse des subventions aux partis qui obtiennent 2,5 % des voix.

L'Italie est le seul des quatre exemples à posséder un véritable régime multipartite et les programmes de subventions ont, de ce fait, de plus grandes répercussions pour les partis mineurs. Le système italien se situe entre ceux de l'Autriche et de la Suède, d'une part, et celui de la RFA, d'autre part. Le financement public a été institué assez tard et avait pour motivation de freiner la corruption plutôt que la hausse des coûts ou d'assurer l'équité. En 1974, le financement public des dépenses électorales et des coûts de fonctionnement des partis a été mis sur pied. La loi a été confirmée, quoique de justesse, par un référendum en 1978 (Ciaurro 1989).

En Italie, des subventions sont accordées lors des élections régionales, nationales et européennes. Les seuils d'admission diffèrent selon le type d'élections mais sont dans tous les cas assez bas. Pour les élections à l'Assemblée nationale et au Sénat, les partis ont droit à des subventions s'ils présentent des candidats et candidates dans les deux tiers des circonscriptions et obtiennent un siège, ou au moins 2 % des suffrages exprimés à l'échelle nationale. On tient également compte des concentrations régionales et des dispositions visent à protéger les partis minoritaires ethnolinguistiques du sud du Tyrol et du Val d'Aoste (Doublet 1990, 76). Les fonds sont attribués de deux façons. Une subvention de base à tous les partis représente 20 % du montant total et le reste, soit 80 %, est distribué proportionnellement aux voix obtenues.

Les sommes versées aux groupes parlementaires sont également réparties de cette façon. Le législateur garde 10 % de la subvention pour

lui et remet le reste (90 %) à la direction de son parti pour paiement de ses dépenses. Ainsi, comme en Suède et en Autriche, le gros des subventions publiques sert-il à assurer le fonctionnement des partis (Nassmacher 1989, tableau 1, 242 et 243; Doublet 1990, 76 et 77). Des subventions sont également accordées pour l'obtention de temps d'antenne et d'espace de presse en Italie.

On note des similitudes en Italie, en Suède et en Autriche, en dépit de différences de détails. Sur le plan des principes fondamentaux, ces pays sont assez proches de la RFA. L'objectif est explicitement d'utiliser les fonds publics pour rembourser une grande part des coûts de gestion des partis, précisément parce que ces institutions sont considérées comme vitales pour une vraie démocratie. Dans 3 des 4 pays (la RFA, la Suède et l'Autriche), l'activité politique tend au corporatisme. Par conséquent, on y admet que des corps intermédiaires forts sont indispensables à la vie politique, et pas seulement en période d'élections.

En outre, au-delà de l'intérêt pour des partis nationaux puissants, on reconnaît la valeur du pluralisme politique et de la compétition électorale. En RFA, le principe de l'égalité des chances est bien ancré et les seuils d'obtention des subventions sont très bas. Ceci a permis par exemple aux *Grünen* de prendre place au sein du régime de partis en « utilisant les subventions publiques pour construire le parti »[51].

En Italie, les petits partis associés aux nouveaux mouvements sociaux et autres mouvements locaux ont également profité amplement des subventions publiques pour s'organiser et se faire entendre. Seuls les démocrates chrétiens, les communistes et les socialistes tirent moins de 50 % de leurs ressources financières des fonds publics, lesquels permettent à tous les autres partis de s'engager sur la scène politique. L'exemple du Parti radical est éloquent. Ce petit parti, qui s'est classé sixième pour le nombre de voix obtenues aux élections de 1979 à la Chambre, a joué, dans les années 70, un rôle qui ne correspond pas à sa taille. Dans plusieurs campagnes, en particulier celle concernant la réforme des lois sur le divorce et l'avortement, il a servi de porte-parole, à l'Assemblée, aux féministes et aux autres mouvements revendicateurs que les partis traditionnels refusaient d'appuyer (Jenson 1982; Boggs 1986, 12). Cette fonction de représentation a été cruciale, non seulement pour faire aboutir la réforme, mais également pour légitimer « l'édifice constitutionnel » dans le contexte trouble de la vie politique italienne des années 70. Les petits partis ont ouvert la route du pouvoir à de nouveaux intervenants en les intégrant dans la vie politique institutionnelle, plutôt qu'en les excluant, tout en isolant les partisans et les partisanes de la violence extra-parlementaire. Pendant toute la dernière moitié des années 70 et durant les années 80, les radicaux

ont tiré pas moins des deux tiers de leurs ressources financières des subventions. À des moments cruciaux, comme lors du référendum de 1981 sur l'avortement, ces subventions ont représenté jusqu'à 94 % de leurs ressources. La situation de tous les autres petits partis était similaire (Ciaurro 1989, 160). En Suède, les petits partis dépendent également des subventions publiques qui sont très importantes pour les communistes, lesquels se sont réincarnés en un parti progressiste, écologiste et féministe, et pour les verts[52].

Le financement public n'a pas de répercussions uniquement sur les petits et les nouveaux partis. Les grands partis traditionnels en profitent aussi. Ses effets bénéfiques sur les grands partis autrichiens ont été tout aussi importants que sur les radicaux italiens. Les fonds publics ont libéré les sociaux-démocrates et les démocrates chrétiens de leur dépendance à l'égard des grands groupes d'intérêt qui, dans un système politique corporatiste, ont un statut privilégié. Ainsi, même l'autonomie des grands partis autrichiens dépend des subventions. Celles-ci favorisent également l'indépendance des partis en RFA où les libéraux sont maintenant libres de choisir de s'associer aux sociaux-démocrates ou aux démocrates chrétiens. Dans les années 60, les milieux d'affaires qui soutenaient les libéraux menaçaient de les abandonner s'ils « portaient les socialistes au pouvoir ». Grâce au financement public, ces mêmes libéraux ont pu défendre leurs positions sans pour autant commettre de suicide financier. Un virage a été pris dans la direction opposée en Suède lorsque le Parti centriste s'est enhardi à rompre sa longue alliance avec les sociaux-démocrates et a favorisé le processus qui a mis fin aux quarante ans de pouvoir des sociaux-démocrates[53].

Dans tous les cas mentionnés, on constate que l'octroi de subventions aux partis plutôt qu'aux candidats et candidates ainsi que le remboursement des dépenses de fonctionnement plutôt que des dépenses électorales sont synonymes d'une ouverture des régimes de partis au pluralisme innovateur et de l'autonomie et de la souplesse des partis traditionnels. Les partis en place n'ont pas utilisé leur position de force pour entraver les démarches des novateurs et ont plutôt fait en sorte que l'égalité des chances soit assurée par la loi. De plus, l'emploi de subventions de base et d'échelles mobiles signifie que les régimes décrits reconnaissent que le fonctionnement d'un parti comporte des coûts irréductibles, dont les programmes de subventions devraient tenir compte au lieu de s'appuyer strictement sur le nombre de sièges ou de voix. Au total, une telle approche a pour but de renforcer la vie politique et le régime de partis.

L'expérience de la France et du Royaume-Uni que nous allons évoquer maintenant peut aussi être analysée à la lumière de ce double

objectif. Dans ces pays, les réformes visaient moins l'appui aux partis et au régime de partis, et ont montré certains signes de la « sclérose » que redoutent les observateurs et les observatrices de la réforme et du financement des partis.

La France

Ce n'est qu'en 1958, avec l'article 4 de la Constitution de la Ve République, que la loi française a reconnu la spécificité des partis politiques[54]. Bien qu'on ait affirmé, à la libération de la France, que la faiblesse de la IIIe République et la défaite de 1940 étaient liées à la désorganisation et au mauvais fonctionnement des partis, aucun accord n'est intervenu pour que la Constitution de la IVe République fixe certains objectifs aux partis et à la compétition électorale. D'ailleurs, l'opposition à certaines propositions sur le contrôle des recettes et des dépenses par l'État ainsi que la crainte qu'il n'y ait pas place pour des candidats indépendants ont abouti au rejet des propositions de 1944–1945 (Kheitmi 1964, 283–286).

Les débats des années 50 et 60 sur l'amélioration de la situation des partis politiques visaient différents objectifs. Le premier était de garantir la démocratie entre et au sein des partis. On a notamment soutenu que les partis, organisant le processus parlementaire, pouvaient seuls garantir la démocratie. Comme André Philip, défenseur de la réforme en 1945 et par la suite, l'a soutenu : « Une démocratie réelle n'existe [...] que lorsque les électeurs font un choix, non plus entre les hommes entre les mains de qui on abdique, mais entre les partis. » (Cité dans Kheitmi 1964, 287.) Le deuxième objectif était d'empêcher tout parti français de subir des influences étrangères, préoccupation visant principalement le Parti communiste au plus fort de la Guerre froide. Le contrôle du financement des partis politiques constituait un élément important de ces débats.

La reconnaissance des partis par la loi et leur réglementation par l'État sont demeurées deux principes fortement contestés. La IVe République, où les partis n'étaient parfois qu'un groupement d'individus ou d'amis qui se formait aussi rapidement qu'il disparaissait, montrait qu'on accordait une plus grande importance aux candidats et candidates qu'aux partis. De plus, le général Charles de Gaulle, premier et très influent président de la Ve République, n'aimait ni les partis politiques ni la démocratie fondée sur eux[55]. Aussi, peu de voix se sont-elles élevées pour revendiquer un statut légal et la reconnaissance des partis en tant qu'importants partenaires sociaux (del Castillo Vera 1985, 78). Finalement, la question n'ayant pas été soulevée, le financement des partis n'a fait l'objet d'aucun règlement[56].

Les seules subventions accordées sont allées aux candidats et candidates (Doublet 1990, 57–61). Les premières ont été versées en 1946 et représentaient un remboursement mineur des coûts de papeterie, d'impression, etc. La limite de remboursement était fixée à 5 % et a été maintenue dans les décennies suivantes; ce taux a également été utilisé par la République suivante pour désigner les candidats officiels aux élections législatives. Une loi a prévu, en 1966, le remboursement des coûts du papier et de l'impression des bulletins de vote, des affiches et des circulaires, aux candidats qui satisfaisaient au critère des 5 %. Dans le cas du Sénat, les subventions s'appliquaient également à l'impression[57].

En 1988 et en 1990, de nouvelles lois ont été adoptées. Depuis 1988, les partis sont reconnus légalement et peuvent donc recevoir des subventions publiques (Doublet 1990, 59 et 60). Le financement des partis, qu'il s'agisse de l'activité parlementaire ou extra-parlementaire, dépend du nombre d'élus à l'Assemblée nationale, ce qui signifie que les partis en place sont avantagés par rapport aux nouvelles formations (*ibid.*, 20). D'autres fonds sont également accordés aux candidats et candidates, bien que les dépenses électorales soient limitées.

La réglementation des subventions et du financement des partis diffère complètement pour les élections présidentielles. Depuis 1981, il existe un système de pétition. Les candidats et candidates doivent obtenir le soutien officiel de 500 élus d'au moins 30 départements. Il y a environ 40 000 élus dans le pays (Toinet 1988, 14). Ce seuil est élevé et certaines candidatures entraînent des négociations avec des partis autres que celui du candidat[58]. Celui-ci, accepté officiellement, voit ses frais de campagne remboursés. Cela signifie qu'un candidat jusqu'alors marginal peut recevoir soudainement des fonds publics.

L'expérience des verts en matière de remboursement est très révélatrice et contraste énormément avec le cas de la RFA. Le coût des élections parlementaires et européennes n'est remboursé que si le candidat ou la candidate atteint le seuil des 5 %. Lorsque les verts se sont présentés pour la première fois en 1970, ils n'ont pas atteint ce pourcentage et les candidatures, comme les campagnes électorales, sont restées à la charge des candidats et des militants. Mais l'ordre des élections entre le printemps 1988 et juin 1989 a heureusement contribué à maximiser le bénéfice tiré du financement public par le parti et à démontrer combien le seuil de 5 % avait été un obstacle pour lui. Les cinq élections tenues au cours de cette période de quinze mois ont fait appel à tous les types de système électoral. Par bonheur, la série a commencé par l'élection présidentielle au cours de laquelle le candidat d'une formation politique mineure pouvait prouver sa crédibilité,

au premier tour, et ainsi accumuler les ressources nécessaires pour les élections suivantes.

Les verts s'étant constitués en parti en 1984, par conséquent, les fonds recueillis par le candidat du parti, en 1988, ont été versés directement à l'organisation plutôt qu'à un comité de campagne *ad hoc*. En fait, en 1984, on a voulu créer un parti pour dépasser les limites réelles d'une association « biodégradable » qu'il fallait monter à chaque campagne et qui était incapable d'organiser des activités et de gérer des fonds entre les campagnes. Cependant, le parti créé cette année-là n'avait pas d'argent. C'est seulement après que la campagne présidentielle « profitable » d'Antoine Waecheter, en 1988, eut amené d'importantes rentrées de fonds que les verts ont engagé du personnel à temps plein, à l'échelle nationale et que, pour la première fois, ils ont commencé à organiser leur fonctionnement[59].

Les questions d'argent ont largement incité les verts à ne pas se présenter aux élections législatives de 1988, mais ils ont eu les fonds nécessaires pour la campagne municipale de mars 1989. Seul l'ordre dans lequel se sont déroulées les élections (après la décision cruciale des verts de ne pas se présenter en juin 1988) a donc empêché, pour une fois, que les institutions électorales n'écrasent les écologistes. En juin 1989, le parti a franchi le seuil fixé pour les élections au Parlement européen en obtenant 11 % des voix et en devenant le quatrième parti en France[60]. Une fois qu'il a eu des élus, le parti a eu accès à un autre type de subventions : ses députés européens ont commencé à lui verser une forte proportion de leur salaire[61].

La corruption engendrée par le système de remboursement des frais d'impression et autres dépenses et la fermeture de ce régime aux nouveaux partis et à leurs militants ont eu au moins deux conséquences en France. La première est une opinion publique défavorable qui n'apprécie guère des partis politiques marqués par des scandales. La deuxième est la réforme de la *Loi sur le financement des élections*, finalement adoptée en janvier 1990. Il est évidemment trop tôt pour évaluer ses répercussions, mais elle prévoit des changements qui devraient amener des améliorations[62].

L'expérience française d'avant 1990 confirme néanmoins l'hypothèse soutenue dans la présente étude, à savoir que la reconnaissance et l'aide accordées aux partis en tant qu'organisations participent davantage à la légitimation de la démocratie que des dispositions favorables aux candidats et candidates, décourageant la formation de nouveaux partis. Pendant des années, peu d'intervenants nouveaux, représentant des courants à l'œuvre dans la société française, ont réussi à pénétrer, de façon significative, ce régime de partis[63]. Le système français, figé

dans la concurrence entre les quatre grands partis traditionnels dans les années 70, s'est peu adapté aux nouveaux mouvements politiques de type social de cette période. Bien plus, la politique individualiste des tractations internes, qui veut que plusieurs partis ne soient que des outils pour les candidats et leurs amis, a empêché les partis d'être reconnus comme acteurs sociaux essentiels[64]. L'opinion publique, très critique à l'égard de cette évolution, s'est montrée très peu satisfaite de la politique et des politiciens et a affiché de nombreux signes d'une méfiance et d'un désintérêt croissants.

Le financement public des partis politiques ne permettra jamais, à lui seul, de changer des pratiques anciennes, mais des améliorations peuvent favoriser le traitement équitable et innovateur des nouveaux représentants de la société civile, par opposition aux individualistes, dans le système politique[65].

Le Royaume-Uni

L'histoire du financement public des dépenses électorales et des partis au Royaume-Uni est courte. Les partis ne reçoivent ni paiements directs ni subventions, mais l'État verse d'autres subsides dont la plupart datent en principe de 1918. Les envois postaux, les réunions ainsi que le temps d'antenne font l'objet d'une aide. Dans tous les cas, il s'agit de subventions en espèces (Ewing 1987, 104–109, 117 et ss.; Fiori 1988).

Au cours des années 70, les coûts ont augmenté car les partis ont dû faire campagne pour les référendums et pour les élections au Parlement européen. En 1974, le gouvernement a donc constitué un comité spécial, présidé par Lord Houghton, ancien ministre du gouvernement travailliste. Le rapport de ce comité, présenté en 1976, n'a toutefois pas recueilli l'appui des deux partis, les conservateurs et plusieurs députés travaillistes s'y opposant. La suggestion de subventionner modestement les partis n'a donc pas abouti, n'ayant même pas été débattue à la Chambre (Seidle 1980, 81 et ss.; Doublet 1990, 87).

On a avancé diverses raisons pour tenter d'expliquer l'insuccès des propositions du comité. L'opposition de principe aux dépenses publiques apportée par les conservateurs favorables à Margaret Thatcher constituait la première raison (Seidle 1980, 83). La seconde était qu'il semblait difficile d'accroître les dépenses gouvernementales alors que le Fonds monétaire international frappait à la porte (Doublet 1990, 87). Enfin, on craignait de subventionner le Front national (Seidle 1980, 83)[66]. Le débat a repris après l'élection de 1983 lorsque l'Alliance et le Parti travailliste ont défendu les subventions publiques. Néanmoins, aucune autre forme d'aide n'était décidée et

les conservateurs ont utilisé la loi régissant les syndicats ouvriers pour imposer une réorganisation du financement du Parti travailliste (Pinto-Duschinsky 1989).

En Angleterre, les plus importantes subventions restent celles concernant le temps d'antenne, ce qui favorise les grands partis. Les petits partis ont présenté leurs doléances et ont obtenu des passages en ondes durant les périodes électorales, mais il leur est encore difficile d'y avoir accès entre les élections (émissions politiques des partis). D'ailleurs, en 1977, un comité chargé d'étudier l'avenir de la radiodiffusion et de la télédiffusion (Annan) « n'a pas abordé sérieusement dans son rapport le problème de la représentation des groupes minoritaires » et la jurisprudence a contribué à justifier une telle exclusion (Ewing 1987, 113 et ss.).

On peut conclure de ce développement qu'il n'existe pas là d'intérêt pour le principe d'équité ni pour l'incitation à l'innovation dans le régime représentatif. L'idée qu'il n'appartient pas vraiment à l'État de favoriser le pluralisme démocratique étaye la réglementation de l'aide publique aux partis, au Royaume-Uni.

Comme en France, on croit généralement en Grande-Bretagne que l'État et le système de représentation sont distincts et autonomes. Le prétendu « secteur privé » de la concurrence entre les partis est censé favoriser l'innovation et garantir l'équité de la représentation. Cependant, les cas de la RFA, de l'Autriche, de l'Italie et de la Suède prouvent qu'il existe une autre façon d'envisager le sujet. Dans ces pays, la représentation n'est pas tenue pour acquise. On y reconnaît clairement que l'État partage avec les partis la responsabilité d'assurer le maintien des institutions de représentation. On évalue même la vigueur des institutions à l'aune du pluralisme des orientations qui n'est possible que si les partis sont indépendants d'autres intérêts sociaux puissants, et que si les idées et les communautés nouvelles sont intégrées au processus électoral. Si l'État doit dépenser de l'argent pour assumer ses responsabilités vis-à-vis des partis nationaux, il le fait. En fait, l'engagement de tous les intervenants sur ces principes évite que les partis eux-mêmes utilisent les dispositions réglementaires à leur seul avantage.

LES RÉPERCUSSIONS ET LES OPTIONS POUR LE CANADA

Quelques principes de base

Par le financement public des partis politiques, l'État peut faire en sorte que la société se représente elle-même. Depuis l'instauration du financement public, les questions d'accès et d'équité ont été considérées comme

des priorités. Non seulement le comité Barbeau mais aussi la quasi-totalité des autres pays qui ont adopté des lois sur le financement des partis et des élections ont invoqué ces principes pour justifier leurs décisions. Parvenir au pluralisme et à l'équité nécessitait que l'on trouve des moyens pour ouvrir le processus électoral et les activités partisanes. C'est pourquoi les projets de réforme ont visé essentiellement à accroître la capacité de participation des candidats « ou des partis ».

En ce sens, le financement public permet à l'État de se prononcer sur les formes de débats, d'activités et d'intervenants politiques qu'il souhaite. Lorsqu'un État tente, par ses activités de financement, de modifier le rapport de forces existant dans le sens d'une plus grande égalité d'accès, au nom de l'équité, il révèle la conception du pouvoir qu'a la société. En outre, lorsqu'il choisit de considérer les partis politiques comme des institutions nationales capitales, servant de médiateurs entre l'État et la société, il contribue à la représentation d'une société démocrate et libérale, où priment des valeurs tant collectives qu'individualistes.

Dans la plupart des pays, le financement public constitue l'un des moyens d'encourager le pluralisme politique. Néanmoins, si un consensus général existe sur cet objectif global, les mécanismes d'application divergent. Chaque pays a choisi les modalités qui, ensemble, doivent permettre de traduire les principes de base dans la réalité.

Le premier choix consiste à déterminer quels sont les partis susceptibles de favoriser un débat pluraliste et équitable. En Europe de l'Ouest, l'option de l'accès équitable s'est traduite par des mécanismes de financement moins défavorables aux petits partis que ceux du Canada. En substance, on a défini des seuils d'accès aux fonds publics bas.

Le second choix concerne les critères d'attribution des fonds publics. En Europe de l'Ouest, la répartition des fonds s'est généralement faite en fonction des résultats électoraux, soit selon le nombre de voix recueillies, soit d'après le nombre de sièges remportés (Doublet 1990, 18 et 19). De surcroît, on admet habituellement qu'un système reposant sur les suffrages plutôt que sur les sièges est plus équitable. Le Canada, pour sa part, privilégie les dépenses plutôt que les voix gagnées, dans la mesure où il rembourse les dépenses d'après la « capacité de dépenser ».

Un troisième choix réside dans la décision de fournir une aide exclusivement pour les élections ou également pour les activités entre les élections. Ne financer que les élections suggère qu'elles forment le moment privilégié d'une démocratie libérale; autrement dit que la « politique » se résume aux élections. Par contre, un financement étendu sur une période plus longue sous-entend que, dans une démocratie,

la représentation est un processus continu qui doit être alimenté en permanence.

Le dernier point a trait à la reconnaissance des intervenants et intervenantes. La majorité des pays d'Europe de l'Ouest attachent peu d'importance aux candidats et candidates, préférant reconnaître la contribution essentielle et continue des partis à la vie politique. Certains pays, dont le Canada, négligent quelque peu les partis mais se montrent, par contre, très généreux envers les candidats.

Les quatre éléments évoqués plus haut supposent des choix dont découlent divers mécanismes qui, combinés en un système, concourent aux mêmes résultats : favoriser ou empêcher l'égalité d'accès et la participation élargie. Le choix dépend, comme on l'a dit, du contexte dans lequel s'inscrit le discours politique de chaque pays, contexte dessiné par la culture politique, d'une part, et l'institutionnalisation des pratiques héritées du passé, d'autre part.

Au Canada, le régime de financement public repose sur une série de décisions se référant à ces principes. Les fonds publics sont difficiles d'accès, et des seuils élevés visent à écarter les candidats et candidates « frivoles ». La présente section propose de changer cette situation en abaissant la barre au nom de l'équité.

Le plafonnement des dépenses — qui suscite énormément d'enthousiasme — a été assorti de *remboursements* de dépenses électorales. En décidant de rembourser les dépenses plutôt que d'attribuer des fonds pour d'autres motifs, le système fédéral a fait des « dépenses » la pierre angulaire du régime de financement. En outre, en 1983, le critère des « dépenses » a été renforcé par la décision de rembourser celles réellement engagées, plutôt que de verser une subvention forfaitaire.

Selon nous, l'attention accordée aux dépenses (c'est-à-dire aux remboursements) n'est pas nécessairement une conséquence logique du plafonnement des dépenses. Des limites peuvent continuer d'exister, même si l'on touche aux autres mécanismes de financement pour répondre à des principes plus démocratiques et plus équitables. Par conséquent, nous proposons que le financement public des partis prenne en compte le nombre de voix nationales gagnées au lieu du montant des dépenses.

Le mécanisme de remboursement démontre également que le régime canadien privilégie fortement la période des élections. Bien que les crédits d'impôt, du moins ceux concernant les partis, reconnaissent l'importance d'une activité tout au long du cycle électoral, la conception du remboursement comme forme de financement public direct met l'accent sur les élections.

Nous préconisons, à ce point-ci de notre étude, à la fois de nouveaux mécanismes d'enregistrement et de nouvelles formules de financement qui feraient davantage pencher la balance vers une aide publique entre les élections.

Enfin, au Canada, les mécanismes de financement public direct soutiennent les candidats et candidates plus que les partis. Les sommes versées en remboursement des dépenses électorales vont de façon disproportionnée aux candidats. Nous suggérons ici de procéder à une redistribution de ces fonds entre les candidats et les partis.

Ces quatre recommandations découlent de l'analyse des exemples des pays d'Europe de l'Ouest évoqués plus haut et de ceux de certains régimes provinciaux du Canada, qui ont fait d'autres choix parmi l'éventail des mécanismes possibles. En résumé, nous affirmons qu'il est plus facile d'atteindre les objectifs d'égalité d'accès et d'équité — et, partant, d'innovation — en faisant des choix qui reconnaissent la légitimité des nouvelles et même des petites formations représentant des idées différentes, au lieu de les taxer de « frivoles »; qui valorisent davantage les gains de voix que les dépenses; qui ne privilégient pas uniquement la période d'élection; et qui attachent plus d'importance aux partis qu'aux candidats et candidates.

Le second élément d'analyse à l'origine de nos recommandations découle de l'approche de la représentation développée dans la présente étude. Si la représentation désigne aussi bien la représentation de la société par elle-même que celle d'intérêts divergents, il est important que le régime de financement public exprime l'engagement envers la collectivité — et vis-à-vis des partis politiques et de l'État comme défenseurs de cette collectivité — qui a caractérisé la culture politique du Canada (Christian et Campbell 1983). Le régime actuel institutionnalise l'idée que l'État est responsable du fonctionnement de la démocratie canadienne et de ses partis politiques, comme acteurs principaux de cette représentation. L'institution des crédits d'impôt et des remboursements traduit bien l'engagement de l'État, en ce sens qu'il a dépensé de l'argent pour faire face à ses obligations. Et il continue d'assumer cette responsabilité.

Il y a cependant des procédés qui mettent en évidence la contribution de l'État et d'autres qui la dissimulent. Un système de financement public direct relève de la première catégorie, puisqu'il s'agit d'un transfert concret de fonds de l'État aux candidats et aux partis, visant à soutenir leurs activités. Le crédit d'impôt, par contre, masque partiellement le rôle financier de l'État. Les dépenses fiscales, qu'elles soient censées promouvoir la croissance économique ou les institutions démocratiques, ne sont pas aussi visibles au sein de

la population. Elles sont sans contredit très réelles et coûteuses pour le contribuable. Pourtant, elles paraissent souvent plus « privées », moins liées à l'État. Les crédits d'impôt pour contributions à un parti politique soulignent, quant à eux, le lien entre le citoyen et le parti, l'État semblant jouer un rôle plus distant, voire invisible.

Ce que nous prétendons ici c'est que si l'État canadien continue de se porter garant de la santé de nos institutions démocratiques en distribuant, ou en renonçant à distribuer des fonds considérables, il devrait afficher ses dépenses. Pour ce faire, il doit combiner deux formules : les dépenses fiscales et le financement public direct. Cette dernière mesure ne peut disparaître complètement ni être sous-estimée.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons ci-après plusieurs options de réforme des mécanismes de financement public.

L'enregistrement et le financement

Il est bien évident que le système canadien et notamment les critères d'accès aux fonds publics ne sont aucunement favorables aux partis qui se situent en marge des trois principales formations politiques. L'enregistrement est difficile. Le seuil élevé pour obtenir les fonds publics laisse peu de chances aux petits groupes, pourtant indispensables, de se faire entendre. Le mécanisme du remboursement consolide les formations déjà fortunées, au lieu de relancer les partis qui ont besoin d'aide.

Ainsi, le principe de l'égalité d'accès ne semble pas avoir inspiré les mécanismes actuels de financement public, alors qu'il formait la pierre angulaire de la réforme initiale. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de notre étude, certains mécanismes avaient expressément pour objet de décourager les candidats dits « frivoles » et d'étouffer toute tendance à la fragmentation du régime des partis. D'autres (en particulier le mouvement amorcé en 1983 et qui encourage les dépenses) ont peut-être été la conséquence fortuite d'un processus de réglementation dans lequel les partis établis ont joué un rôle déterminant.

Quoi qu'il en soit, le résultat montre que les personnes qui « sont déjà dans le système » le dirigent. Les mécanismes actuels qui font peu pour encourager l'égalité d'accès et pour aider les petites formations nouvelles confirment cette image. La perte de crédibilité de l'ensemble du système de représentation est le prix de leur apparente iniquité.

Le message véhiculé peut être modifié de différentes façons pour faire du pluralisme et de l'égalité des chances la cible visée. Changer les modalités d'enregistrement et de financement public constitue un pas dans cette direction. Rien ne garantit que de tels changements

provoqueraient un regain de popularité envers la démocratie canadienne ou une meilleure représentation des formations innovatrices, mais les chances d'obtenir ce résultat s'en trouveraient accrues.

L'enregistrement

C'est du côté des mécanismes de financement que le besoin d'une réforme est le plus criant. Toutefois, des amendements aux modalités d'enregistrement auraient peu de conséquences indésirables et seraient profitables à plusieurs égards. L'enregistrement des partis réglemente l'obtention et l'utilisation des fonds par les formations politiques. En d'autres termes, il a pour objet de « contrôler » les finances des partis. Il existe donc peu de raisons qu'il serve de barrière aux efforts de groupes qui veulent constituer un parti et se présenter aux élections.

À l'heure actuelle, il existe deux mécanismes d'enregistrement. Le premier exige que chaque parti désigne 50 candidats ou candidates. Le second reconnaît les partis qui ont obtenu au moins 12 sièges à la Chambre des communes.

Le premier mécanisme est celui qui joue le plus sur les intervenants et les intervenantes qui cherchent à entrer dans l'arène politique. Il se montre inutilement restrictif. De surcroît, il signifie que la seule activité valable des partis est la lutte électorale. Pourtant, un parti dispose d'autres façons de prouver le « sérieux » de ses intentions et sa capacité de gagner la faveur populaire.

L'enregistrement par pétition, un mécanisme analogue à celui prévu par la législation de l'Ontario et du Québec, fait partie des solutions possibles[67]. En Ontario, un parti est enregistré s'il désigne des candidats ou des candidates dans la moitié des circonscriptions électorales, *ou* s'il recueille 10 000 signatures de personnes ayant le droit de vote et appuyant son enregistrement. Au Québec, un parti autorisé est celui qui présente, par l'intermédiaire de son chef, des candidats officiels à une élection générale dans au moins 10 circonscriptions électorales, et qui remet une pétition qui témoigne de l'appui d'au moins 1 000 électeurs ou électrices (Québec, *Loi électorale*, article 47). Si ledit parti ne réussit pas à nommer 10 candidats une fois les élections déclenchées, le directeur général des élections peut lui retirer l'autorisation.

Ces pratiques provinciales en matière d'enregistrement permettent à un nouveau parti de montrer sa capacité de rallier la population à ses idées, tant pendant la période électorale qu'entre les élections. Elles signifient non seulement que le système des partis favorise le pluralisme, mais aussi que la politique ne se résume pas aux campagnes électorales. Néanmoins, ces modalités fixent la barre à des hauteurs différentes. L'Ontario est très exigeant, demandant un nombre absolu

de candidats ou de candidates supérieur à celui prévu au niveau fédéral (65), ou l'appui écrit d'un électeur ou d'une électrice sur 630. Le Québec est plus libéral, dans la mesure où un parti doit présenter des candidats dans 8 % des circonscriptions seulement, et obtenir l'appui écrit d'un électeur sur 4 600.

Nous recommandons que les critères d'enregistrement soient moins élevés qu'en Ontario, mais qu'ils contraignent tout nouveau parti à un effort réel pour témoigner de son engagement dans le processus électoral. Un mécanisme d'enregistrement réclamant une pétition signée par *10 000 personnes habilitées à voter* signifierait qu'un parti devrait obtenir l'appui d'un électeur ou d'une électrice sur 1 800. Cette pétition pourrait venir d'une seule province — chacune compte plus de 10 000 personnes ayant le droit de vote — mais elle ne favoriserait pas les partis actifs dans une seule province, puisque le seuil exigé serait plus élevé que celui s'appliquant actuellement aux élections ontariennes. Ainsi, bien que ne nuisant pas aux partis qui souhaiteraient ne s'intéresser qu'à une province, cette formule indiquerait qu'il est préférable d'élargir le champ de représentation.

L'enregistrement par pétition présente plusieurs avantages. Il s'agit d'une solution de rechange qui invite les partis à prendre part au processus électoral et met en même temps l'accent sur l'intervalle entre les élections. Il a pour inconvénient de ne prévoir aucun mécanisme de « radiation » pour les partis enregistrés qui ne sont plus actifs. Par conséquent, le modèle appliqué au Québec, qui consiste à assortir la pétition d'une condition de nomination, répondrait à ce problème *à condition que le nombre de candidats et de candidates soit réduit*. L'exigence actuelle de désignation de 50 candidats signifie qu'un parti doit nommer des candidats dans un sixième des circonscriptions, alors que la formule québécoise demande des candidats dans presque exactement la moitié de ce nombre de circonscriptions, soit 10 sur 125.

Nous proposons que le seuil imposé par l'administration fédérale soit abaissé à 25 sièges pour les partis qui choisissent l'enregistrement par pétition. Ainsi, un parti serait officiellement reconnu soit en possédant 12 sièges à la Chambre des communes, soit en désignant 50 candidats ou candidates, soit encore en remettant une pétition et en désignant 25 candidats aux élections suivantes. Tout parti qui aurait une pétition mais non 25 représentants perdrait sa reconnaissance officielle.

Hors des périodes électorales, les partis auraient les mêmes choix. Ils pourraient décider de faire signer une nouvelle pétition de façon à ne présenter que 25 candidats ou candidates. Dans le cas contraire,

ils devraient désigner 50 candidats. En d'autres termes, ils seraient obligés de montrer qu'ils ont grandi au fil du temps, ou à défaut de ce faire, que la population adhère toujours à leur cause.

Cette méthode comporte un autre avantage : elle peut décourager les partis de présenter un nombre excessif de candidats et candidates, simplement pour se conformer aux exigences. La surveillance des activités de tous ces candidats par le directeur des élections coûte cher. En outre, si la proposition de rembourser un plus grand nombre de partis était adoptée, ceux-ci seraient moins tentés de présenter des candidats uniquement pour être enregistrés. Une petite formation de 25 candidats entraînerait des coûts moindres, même si l'on réduisait aussi les seuils d'obtention des fonds publics. En revanche, maintenir l'option des 50 candidats pour éviter d'avoir à soumettre une nouvelle pétition revient à affirmer que « plus égale mieux ».

Le financement direct : seuils et mécanismes d'attribution (options 1 et 2)

Toute cette recherche, fondée sur une analyse comparée, prétend mettre en évidence les avantages des systèmes de financement des partis qui recourent à des seuils d'accès aux fonds publics peu élevés. Nous nous pencherons donc, dans cette section de l'étude, sur les façons d'abaisser ces seuils au Canada et sur leurs éventuelles conséquences. Nous verrons aussi ce qui se passerait si on supprimait la référence aux « dépenses » du financement direct, pour la remplacer par une formule basée sur le nombre de voix remportées.

À l'heure actuelle, le régime canadien repose sur deux principes essentiels, révélateurs des choix qui ont été faits pour la mise en œuvre du financement public[68]. Le premier principe est que seuls les candidats « sérieux » méritent de recevoir l'argent des contribuables. Pour être jugé « sérieux », un postulant doit recueillir 15 % des suffrages exprimés. Voilà la base du mécanisme de remboursement des candidats et candidates.

Le second principe, renforcé depuis 1983, consiste à récompenser ceux et celles qui dépensent le plus. Pour avoir droit à une aide directe, un parti doit pouvoir dépenser au moins 10 % de sa limite. Le même principe s'applique aux candidats et candidates qui reçoivent plus s'ils dépensent plus, jusqu'à concurrence de 50 % de la limite. En d'autres termes, les candidats financièrement bien nantis qui dépensent plus ont droit à une plus grosse part du gâteau.

Cette pratique signifie que nous avons choisi d'encourager la capacité des partis de recueillir et de dépenser des fonds plutôt que leur aptitude à gagner l'appui de la population. Pourtant, on admet

généralement que la valeur d'un parti se mesure à sa capacité de rallier l'opinion publique, capacité que l'on évalue en nombre de voix.

Aucun de ces deux principes ne favorise l'accès aux institutions représentatives. En ce sens, ils ne rendent compte d'aucun engagement de l'État envers le pluralisme politique, alors que dans d'autres pays, un tel engagement s'est traduit par l'adoption de mesures d'ouverture sur des écoles de pensée différentes. Confortant les formations puissantes et ignorant celles qui sont nouvelles, ou faibles, ces principes ne semblent guère équitables.

On pourrait d'ailleurs considérer qu'ils mettent en cause la notion fondamentale de l'équité. En récompensant davantage les dépenses que le gain de voix, les modalités actuelles expriment la vision assez curieuse d'une démocratie se préoccupant plus d'argent que d'appui populaire. C'est pourquoi un changement en faveur d'un financement public, fondé sur le succès aux élections, serait plus conforme à la perception qu'a l'État du système démocratique canadien.

Le contexte dans lequel le comité Barbeau a travaillé explique, il faut le noter, la priorité donnée au remboursement, et ultérieurement aux dépenses réelles. En effet, l'escalade du coût des élections est à l'origine de la création de ce comité; comment s'étonner dès lors que les mécanismes de financement public aient voulu pallier les dépenses. Les premières mesures législatives prévoyaient une subvention forfaitaire reflétant l'idée que les candidats et candidates assumaient les coûts réels d'une candidature (ainsi, les tarifs postaux servaient-ils de référence). Les modifications apportées en 1983, cependant, ont retenu le critère des dépenses proprement dites. Seules les dépenses engagées devaient être remboursées, et plus on dépensait (dans une certaine limite), plus on recevait. Il y a eu ainsi, comme dans tous les systèmes de subventions conditionnelles, incitation à dépenser.

Deux observations s'imposent ici. La première concerne la spécificité historique des mécanismes. Autrement dit, lorsque les besoins et les problèmes changent, il faut trouver des solutions mieux adaptées au nouveau contexte. Redonner une légitimité au système électoral est beaucoup plus urgent aujourd'hui que dans les années 70, et constitue une des raisons pour lesquelles la présente Commission royale a été créée. Il importe donc de trouver les moyens d'introduire des principes d'équité dans les mécanismes de financement public. La seconde observation a trait à la variabilité des procédés. Ceux que nous connaissons ont moins d'une décennie et sont loin d'être inscrits dans la pierre.

Deux solutions s'offrent à nous pour promouvoir un système plus équitable. La première consiste tout simplement à abaisser le seuil fixé,

tout en continuant de privilégier les dépenses; la seconde est de s'attaquer aux deux principes, en diminuant le seuil et en adoptant le critère des voix remportées. Nous analyserons ci-après chacune de ces options.

La première option appuie l'idée de récompenser les candidats et candidates qui ont plus d'argent à dépenser, tout en abaissant le seuil fixé pour le remboursement. Les tableaux 3.1 et 3.2 montrent les résultats d'un changement de seuil accompagné d'un remboursement des partis pour 22,5 % de leurs dépenses déclarées, et du financement des candidats pour 50 %.

Tableau 3.1
Remboursement aux partis : option 1

	Critères variables	
Parti	Critère établi[a]	Aucun critère[b]
Parti progressiste-conservateur du Canada	1 782 391	1 782 391
Parti libéral du Canada	1 538 972	1 538 972
Nouveau Parti démocratique	1 588 627	1 588 627
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	48 906	48 906
Parti Crédit social du Canada	—	779
Communist Party of Canada	—	8 325
Parti libertarien du Canada	—	36 890
Parti Rhinocéros	—	1 289
Parti vert du Canada	—	418
Confederation of Regions Western Party	—	1 545
Parti pour la République du Canada	—	12 391
Parti réformiste du Canada	—	25 283
Total	4 958 896	5 045 816

Source : Canada, Élections Canada 1988b, 2–1.

[a] Remboursement de 22,5 % si au moins 10 % du maximum permis est dépensé.
[b] 22,5 % des dépenses déclarées.

Ces tableaux présentent les effets de la position minimale. Ils montrent d'abord qu'éliminer seulement le seuil imposé ou l'abaisser à un niveau très bas entraînerait des changements réels. Toute décision d'abaisser le seuil, ne serait-ce qu'à 5 %, aurait un effet plus important sur les trois principaux partis que sur les plus petites formations. Aussi

serait-il raisonnable, si l'on veut manifester un intérêt pour le pluralisme des débats, de suivre l'exemple de pays tels que la République fédérale d'Allemagne qui appliquent, en matière de financement, des seuils très bas.

Tableau 3.2
Remboursement aux candidats et candidates : option 1

	Critères variables, remboursements forfaitaires actuels		
Parti	Critère de 15 %	Critère de 5 %	Aucun critère
Parti progressiste-conservateur du Canada	293	295	295
Parti libéral du Canada	264	294	294
Nouveau Parti démocratique	170	292	295
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	—	11	63
Parti Crédit social du Canada	—	—	9
Communist Party of Canada	—	—	52
Parti libertarien du Canada	—	1	88
Parti Rhinocéros	—	1	74
Parti vert du Canada	—	—	68
Confederation of Regions Western Party	—	7	52
Parti pour la République du Canada	—	—	61
Parti réformiste du Canada	11	39	72
Indépendants	1	2	154
Total	739	942	1 577
Remboursements	13 734 568 $	15 744 471 $	17 132 278 $

Source : Données fournies par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Deuxièmement, il est évident qu'un tel changement soulève la question du coût du financement public. Ce coût augmente parce que le second principe demeure intact et que l'on continue d'inciter les partis à dépenser davantage. Alors que cette hausse aurait été relativement faible pour 1988 et aurait sans doute pu être considérée comme un investissement raisonnable de la part d'un État soucieux de promouvoir la démocratie, il est aussi probable qu'un tel changement entraînerait des coûts plus élevés à l'avenir. Une fois que les petits partis se rendront compte des avantages supplémentaires qu'ils peuvent tirer de la collecte de fonds et des dépenses (financement de

contrepartie), on peut s'attendre à ce qu'ils fassent un effort plus grand pour recueillir et dépenser de l'argent.

Un changement de cet ordre pourrait en soi être profitable à la collectivité. La collecte de fonds par les partis, surtout lorsqu'elle se caractérise par de petits dons comme au Canada, comporte des avantages dans la mesure où elle rehausse le niveau de conscience politique et d'engagement envers la politique des partis. Cet effet ne devrait jamais être sous-estimé. Quoi qu'il en soit, l'adoption de cette option pourrait entraîner des coûts beaucoup plus élevés pour le Trésor public. C'est là son grand inconvénient.

La seconde option est légèrement plus radicale. Elle suppose la modification simultanée des deux principes. L'attribution des fonds y serait fondée sur les voix recueillies et non plus sur les dépenses. La recherche d'un appui par la population lors des élections acquiert ainsi une reconnaissance explicite. Voilà qui s'écarte de la notion de « remboursement des dépenses », et renoue avec l'idée que le financement public doit assumer sa part des coûts liés à « l'existence » d'un parti.

Ce principe du financement proportionnel est appliqué dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest évoqués plus haut ainsi que dans des provinces comme le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard qui assument partiellement les frais d'organisation des partis. Malgré tout, le financement n'est jamais strictement proportionnel[69]. Un financement proportionnel vient alors compléter des subventions de base. Ainsi, deux principes — garantir l'équité et récompenser la force — se voient réunis.

Nos propositions touchant la seconde option impliquent un autre changement dans les mécanismes de financement public. Il s'agirait de prévoir une « caisse » fixe dont le contenu serait réparti entre les partis. La solution de la « caisse » comporte plusieurs avantages.

Un premier avantage concerne l'État. Lorsque les dépenses réelles sont remboursées, les coûts pour l'État restent imprévisibles, dans une certaine mesure (puisqu'ils ne peuvent être supérieurs à la moitié de 50 % de la limite des dépenses). Il n'y a aucun moyen de savoir d'avance ce que dépenseront les candidats ou les partis, ni combien auront droit à un remboursement. Le recours à une « caisse » fixe signifie que les coûts pour l'État sont à la fois connus et limités d'avance.

Un second avantage se rapporte au système électoral proprement dit. Comme il est prouvé que certains candidats dépensent jusqu'à la limite fixée, puisque ces dépenses seront assumées moitié par eux, moitié par l'État, il y a automatiquement une majoration des dépenses électorales globales. Même les petites formations sont incitées à

atteindre 10 %. Lorsqu'on dispose d'une caisse fixe et que l'on sait que les dépenses par elles-mêmes ne donneront pas droit à plus d'argent, on est moins porté à dépenser inconsidérément.

La solution de la caisse présente un autre avantage sur la formule du taux forfaitaire. L'un des inconvénients de cette formule est qu'elle peut devenir très coûteuse si elle est indexée à un élément dont le coût augmente. Tel a été le cas au Canada entre 1974 et 1983. Le problème le plus courant reste cependant de trouver un taux raisonnable, qui ne soit pas trop coûteux et qui suivra l'évolution des coûts réels des partis. Certains observateurs ont, par exemple, invoqué la rigidité du taux forfaitaire appliqué en Allemagne de l'Ouest pour expliquer l'originalité des techniques de financement mises au point par les partis dans ce pays. Toutefois, avec le besoin constant de rajuster les taux, généralement fixés de façon globale par la loi, le financement des partis risque de devenir l'objet d'interminables débats. La création d'une caisse fixe, indexée au coût de la vie, évite de tels problèmes.

Une caisse présente l'avantage majeur de permettre l'introduction du principe d'équité dans le financement public. Lorsqu'on opte pour le remboursement des dépenses réelles ou le paiement d'un taux forfaitaire, on tend à maintenir des critères élevés pour réduire les coûts. Comme l'indiquent les tableaux 3.1 et 3.2, admettre plus de partis à l'intérieur d'un régime fondé sur les remboursements entraîne automatiquement une montée en flèche des coûts. De même, l'octroi de subventions forfaitaires aux 12 partis actuellement enregistrés ferait grimper démesurément les coûts. C'est pourquoi les provinces qui accordent des subventions forfaitaires, tout comme celles qui appliquent la formule du remboursement, fixent généralement des critères élevés. Si on a pour objectif de mettre en place un mécanisme de financement public plus ouvert et plus équitable, la création d'une caisse comporte de véritables avantages.

Les tableaux 3.3 et 3.4 montrent les effets qu'aurait un système fondé sur le gain des voix plutôt que sur les dépenses et créant une « caisse » à partir des niveaux de financement public établis en 1988. Là encore, ce n'est qu'en éliminant les seuils que l'on change vraiment la situation des petits partis. De plus, comme le montre clairement le tableau 3.5, l'effet serait analogue à celui obtenu en Europe de l'Ouest. En 1988, par exemple, le Parti vert du Canada aurait reçu beaucoup plus d'argent qu'il n'en a dépensé. Mais, surtout, tous les autres partis auraient reçu des fonds en reconnaissance de l'appui de l'électorat.

Tableau 3.3
Subventions publiques directes aux partis : option 2

Parti	Répartition des subventions selon le nombre de voix obtenues à l'échelle nationale, critères variables, aucune augmentation des fonds disponibles			
	Financement public en 1988[a]	Critère de 5 %[b]	Critère de 2 %[b]	Aucun critère[b]
Parti progressiste-conservateur du Canada	1 782 391	2 236 462	2 191 832	2 142 243
Parti libéral du Canada	1 538 972	1 661 230	1 626 518	1 586 847
Nouveau Parti démocratique	1 588 627	1 061 204	1 036 409	1 016 574
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	48 906	—	—	38 679
Parti Crédit social du Canada	—	—	—	1 488
Communist Party of Canada	—	—	—	2 479
Parti libertarien du Canada	—	—	—	12 397
Parti Rhinocéros	—	—	—	19 340
Parti vert du Canada	—	—	—	17 852
Confederation of Regions Western Party	—	—	—	15 375
Parti pour la République du Canada	—	—	—	3 479
Parti réformiste du Canada	—	—	104 137	104 337
Total des subventions[c]	4 958 896	4 958 896	4 958 896	4 958 896

[a] Remboursement effectué conformément à la *Loi électorale du Canada*. (Canada, Élections Canada 1988b, p. 2–1.)

[b] Calculs effectués à partir du « pourcentage de voix » donnant droit à des subventions pour chaque critère. Ceci exclut les voix obtenues par les partis ou les candidats n'ayant *pas* droit aux subventions d'après la formule. (Canada, Élections Canada 1988a, tableau 5, 19.)

[c] Les chiffres ayant été arrondis, le total de chaque colonne peut ne pas être égal au total des subventions.

Le tableau 3.6 montre la redistribution de la caisse aux seuls partis (1988 = 4 958 896 $) par application d'un élément essentiel des systèmes de l'Europe de l'Ouest, l'alliance des subventions de base et du financement proportionnel. Deux niveaux de subventions de base sont prévus : 30 000 $ et 50 000 $. Le tableau attribue une subvention de base à tous les partis. Ceux qui reçoivent une part de la « caisse » publique, établie à partir des suffrages nationaux uniquement (colonne 4 du tableau 3.3), inférieure à la subvention de base, ne reçoivent rien d'autre. Tous les autres partis ont droit à une part

(proportionnelle aux voix recueillies aux élections) du solde en caisse après distribution des subventions de base. L'État verserait ces fonds sur présentation d'un état des dépenses du parti. Les partis seraient ainsi tenus de prouver qu'ils ont été vraiment actifs et en mesure de dépenser l'argent, bien que les dépenses autorisées ne se rapporteraient pas uniquement aux élections et comprendraient d'autres coûts.

Tableau 3.4
Subventions publiques directes aux candidats et candidates : option 2

	Répartition des subventions selon le nombre de voix obtenues à l'échelle nationale, critères variables[a], aucune augmentation des fonds disponibles			
Parti	Financement public en 1988	Critère de 5 %[b]	Critère de 2 %[b]	Aucun critère[c]
Parti progressiste-conservateur du Canada	6 055 597	6 198 411	6 065 185	5 908 611
Parti libéral du Canada	4 655 526	4 599 707	4 500 818	4 384 074
Nouveau Parti démocratique	2 839 253	2 936 451	2 873 272	2 799 105
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	—	—	—	107 130
Parti Crédit social du Canada	—	—	—	4 120
Communist Party of Canada	—	—	—	6 867
Parti libertarien du Canada	—	—	—	34 336
Parti Rhinocéros	—	—	—	54 938
Parti vert du Canada	—	—	—	49 444
Confederation of Regions Western Party	—	—	—	42 577
Parti pour la République du Canada	—	—	—	8 241
Parti réformiste du Canada	162 122	—	295 293	287 052
Indépendants	22 122	—	—	23 349
Aucun	—	—	—	26 096
Total des subventions[d]	13 734 568	13 734 568	13 734 568	13 734 568

Source : Données extraites de Canada, Élections Canada 1988a, tableau 5, 19; 1988b, 3–339.

[a] Calcul effectué à partir du total des voix obtenues par chaque parti à l'échelle nationale.

[b] Calculs effectués à partir du « pourcentage de voix » donnant droit à des subventions pour chaque critère. Ceci exclut les voix obtenues par les partis ou les candidats n'ayant pas droit aux subventions d'après la formule.

[c] Calculé en pourcentage de voix valides obtenues.

[d] Les chiffres ayant été arrondis, le total de chaque colonne peut ne pas être égal au total des subventions.

Une telle utilisation des fonds publics serait un début de reconnaissance des coûts liés à « l'existence » d'un parti et permettrait une juste répartition des fonds publics en fonction des résultats électoraux.

Tableau 3.5
Comparaison entre les dépenses électorales et les fonds publics d'après le nombre de voix obtenues : option 2

Parti	Dépenses déclarées par les candidats et les partis en 1988[a]	Dépenses remboursées en 1988[a]	Total des subventions aux candidats et aux partis d'après le pourcentage de voix obtenues[b]
Parti progressiste-conservateur du Canada	19 785 977	7 837 988	8 050 854
(%)		(39,6)	(40.7)
Parti libéral du Canada	16 516 871	6 194 498	7 557 768
(%)		(37,5)	(45,8)
Nouveau Parti démocratique	14 366 977	4 427 880	3 815 679
(%)		(30,8)	(26,6)
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	1 125 761	48 906	145 809
Parti Crédit social du Canada	3 600	—	5 608
Communist Party of Canada	92 533	—	9 346
Parti libertarien du Canada	208 610	—	46 733
Parti Rhinocéros	22 024	—	74 278
Parti vert du Canada	33 973	—	67 296
Confederation of Regions Western Party	163 639	—	57 952
Parti pour la République du Canada	59 861	—	11 720
Parti réformiste du Canada	1 108 062	162 122	391 389

[a] Canada, Élections Canada 1988b, 2–1, 3–339.
[b] Total de la colonne 4 des tableaux 3.3 et 3.4.

Un régime de financement fondé non sur les dépenses mais sur le total des voix recueillies aurait des conséquences bénéfiques importantes. Il augmenterait le revenu des nouvelles formations, leur donnant ainsi plus de possibilités de se faire entendre, et favoriserait le pluralisme du débat politique. Il récompenserait *tous* les partis pour leur contribution essentielle à la démocratie — en ralliant l'opinion publique autour de leurs positions — et atténuerait ainsi l'idée que la principale activité des partis est de dépenser de l'argent. Enfin, on

pourrait réaliser ce changement sans nécessairement augmenter les coûts du système. Tous les calculs reproduits dans les tableaux 3.3 à 3.6 ont été élaborés à partir de la « caisse » disponible en 1988. Avec une « caisse » fixe, l'attribution est fonction du pourcentage de voix recueillies.

Tableau 3.6
Financement public des partis : option 2

	Subvention de base, répartition des subventions selon le total des voix obtenues à l'échelle nationale,[a] aucune augmentation des fonds disponibles[b]	
Parti	Subvention de base à 30 000 $	Subvention de base à 50 000 $
Parti progressiste-conservateur du Canada	2 044 316	1 976 632
Parti libéral du Canada	1 524 641	1 479 718
Nouveau Parti démocratique	981 971	961 009
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	66 791	50 000
Parti Crédit social du Canada	30 000	50 000
Communist Party of Canada	30 000	50 000
Parti libertarien du Canada	30 000	50 000
Parti Rhinocéros	30 000	50 000
Parti vert du Canada	30 000	50 000
Confederation of Regions Western Party	30 000	50 000
Parti pour la République du Canada	30 000	50 000
Parti réformiste du Canada	126 577	141 537
Total des subventions[c]	4 958 896	4 958 896

[a]Calculs effectués à partir du « pourcentage de voix » donnant droit à des subventions. Ceci exclut les voix obtenues par les partis n'ayant *pas* droit à des subventions outre la subvention de base, à chaque niveau.

[b]Les fonds s'élevaient à 4,96 millions de dollars répartis entre les partis en 1988.

[c]Les chiffres ayant été arrondis, le total de chaque colonne peut ne pas être égal au total des subventions.

L'aide aux partis en leur qualité d'institutions nationales

L'une des leçons qui se dégagent le plus clairement de l'expérience des pays d'Europe de l'Ouest est qu'il faut reconnaître officiellement les partis politiques en les considérant comme des institutions dont le rôle est vital dans les relations entre l'État et les citoyens. L'enchâssement

dans la Constitution a souvent été l'expression de cette reconnaissance officielle; mais même sans cela, on a tenu les partis politiques pour des institutions relevant en quelque sorte du domaine « parapublic », donc autonomes mais aussi responsables envers les citoyens, l'État et le régime démocratique en général. De plus, on a estimé dans ces pays que la mobilisation populaire et le pluralisme politique ne se limitaient pas qu'aux campagnes électorales. La capacité des partis de s'adresser régulièrement aux électeurs et électrices a bien été perçue comme une condition de leur vocation représentative.

Si l'on admet que pour renouveler l'adhésion à la démocratie canadienne, il faut renforcer les partis politiques en tant qu'institutions nationales et encourager leurs efforts pour sortir du champ des activités strictement électorales, trois options sont possibles. Chacune d'elles vise à doter les partis politiques de toutes tendances des ressources dont ils ont besoin pour élargir le champ de leur représentativité.

Au Canada, un pas dans cette direction a été franchi avec la première vague de réformes, l'une des grandes innovations de la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 ayant été de reconnaître plus largement les partis politiques (le nom du parti a été inscrit sur les bulletins de vote, suite aux mesures législatives de 1970). Cette reconnaissance a été assortie de mécanismes pratiques, comme le crédit d'impôt et le remboursement des dépenses électorales des partis. Quoi qu'il en soit, la réforme a conforté deux conceptions traditionnelles, à savoir que les élections constituent le moment essentiel de l'activité d'un parti et que le lien démocratique de base est celui qui existe entre les candidats et l'électorat. Ainsi, au lieu de « financer » les partis, l'État a-t-il entrepris de « rembourser » les dépenses liées aux campagnes. La seule aide directe qu'il a accordée a été réservée aux dépenses électorales et versée de façon disproportionnée aux candidats et candidates. Les crédits d'impôt, qui ont pris de plus en plus d'importance pour les partis, étaient une forme de financement qui rendait le rôle de l'État presque invisible, non seulement aux yeux du simple citoyen mais aussi des partis, puisqu'ils étaient assimilés aux dépenses fiscales.

Il est temps de repenser ces principes et d'affronter de nouveau les questions inévitables touchant le financement public : qui doit-on aider et quand ?

La situation actuelle est décrite dans le tableau 3.7, lequel réunit un certain nombre de données. D'abord, les fonds publics sont essentiellement versés pour les activités en année d'élection, bien que les partis reçoivent une aide importante entre les élections, sous forme de crédits d'impôt. Ainsi, 56 % de tous les fonds accordés par l'État aux partis et aux candidats entre 1984 et 1988 (66,66 millions de dollars)

ont été versés au cours d'une même année, celle des élections. En outre, les subsides directs ont été consacrés dans leur totalité (18,69 millions de dollars) aux dépenses électorales, et les partis politiques n'en ont eu que 27 % (4,96 millions de dollars). Les options examinées ci-après permettront de modifier cette répartition entre les intervenants et dans le temps.

Tableau 3.7
Financement public : quelques caractéristiques
(en dollars)

Crédits d'impôt entre les élections (1985–1987)	29 116 000[a]
Crédits d'impôt l'année des élections (1988)	18 848 000[a]
Remboursement des dépenses électorales (1988)	18 693 464[b]
Total des fonds publics versés (1985–1988)	66 657 464
Fonds versés l'année des élections en pourcentage des fonds publics totaux	56 %
Fonds versés aux partis en pourcentage des subventions directes	27 %

[a] Données fournies par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.
[b] Voir les tableaux 3.1 et 3.2.

Le financement des seuls partis (option 3)

De solides raisons justifieraient qu'on accorde moins d'importance au « lien fictif » entre les candidats et l'électorat, et qu'on souligne celui entre les partis et l'électorat, lieu qui correspond davantage à la réalité contemporaine. Ce dernier argument suppose qu'on traite les partis autrement que comme des rassemblements de candidats locaux et qu'on les incite à agir en tant qu'institutions nationales chargées de désigner des candidats et candidates qui illustrent leur engagement envers une représentation équitable.

Une option intéressante à cet égard serait simplement d'attribuer tous les crédits d'impôt et tous les fonds publics aux partis qui les redistribueraient à leurs candidats et candidates. Les pays de l'Europe de l'Ouest évoqués plus haut ont retenu cette option, à l'exception de la France. Le principal avantage de cette formule est de reconnaître que les élections sont une lutte entre partis. Le régime parlementaire et les nouvelles technologies renforcent ce phénomène. Un tel changement permettrait aux partis de déterminer les besoins des candidats et d'utiliser les fonds de manière créative et différenciée. Une telle adaptation aux besoins pourrait susciter des candidatures dans les groupes actuellement défavorisés, auxquels la loi sur les dépenses électorales attribue

une allocation insuffisante. Les partis pourraient décider de donner davantage aux candidats qui n'auraient pas de ressources personnelles ou utiliser les fonds de façon plus stratégique. Par conséquent, outre le renforcement du rôle représentatif des partis, cette option favoriserait potentiellement l'égalité des groupes présentement désavantagés.

Cette formule a, en revanche, l'inconvénient de conférer beaucoup de pouvoir aux partis et de laisser à leur bonne volonté, ou à leur résistance aux pressions, le soin de garantir que les candidatures ne seront pas limitées à certaines catégories de personnes. L'exemple de l'Europe de l'Ouest montre que les partis centralisés ont été au moins aussi réceptifs aux revendications de représentation des groupes défavorisés que le régime canadien[70], ce qui laisse donc supposer qu'un traitement de faveur accordé à ce type de candidats et de candidates ne présenterait qu'un risque mineur. Néanmoins, cela reste inquiétant en l'absence de toute autre motivation donnée aux partis pour qu'ils s'intéressent davantage à la question[71]. De telles incitations, par exemple des taux de financement plus élevés s'il y a plus de candidats recrutés chez les femmes et les minorités visibles, contribueraient à chasser ces craintes.

Une nouvelle répartition des fonds (option 4)

Un changement moins radical, qui va néanmoins dans la même direction, consisterait à répartir également les fonds publics entre les partis et les candidats. À l'heure actuelle, les candidats et candidates reçoivent beaucoup d'argent et ont souvent de larges excédents, ce qui peut justifier une redistribution. De plus, le remplacement du principe de remboursement par celui de financement public proportionnel au total des voix remportées inciterait les candidats à être moins soucieux de « leurs » fonds et à ne pas se cramponner à eux en prévision de toute éventualité. Une fois la notion de remboursement des dépenses disparue, il leur sera peut-être plus facile de comprendre qu'ils sont « sur le même bateau » que les partis. Néanmoins, une telle réaffectation nécessiterait probablement une modification des dispositions relatives aux crédits d'impôt, de sorte que les circonscriptions puissent prévoir de collecter plus d'argent en accordant des crédits d'impôt pour une période prolongée.

Si l'on se réfère aux fonds disponibles en 1988, cette égale répartition signifierait que les partis toucheraient 9,34 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 4,38 millions de dollars, soit presque le double de leurs fonds.

Tableau 3.8
Financement public des partis — 50 % de la caisse : option 4a

Parti	Critères variables, aucune augmentation des fonds disponibles[a]		
	Critère de 15 %	Critère de 2 %	Aucun critère
Parti progressiste-conservateur du Canada	4 215 376	4 131 256	4 037 788
Parti libéral du Canada	3 131 155	3 065 728	2 990 954
Nouveau Parti démocratique	2 000 201	1 953 467	1 916 080
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	—	—	74 774
Parti Crédit social du Canada	—	—	2 804
Communist Party of Canada	—	—	4 673
Parti libertarien du Canada	—	—	28 040
Parti Rhinocéros	—	—	37 387
Parti vert du Canada	—	—	32 648
Confederation of Regions Western Party	—	—	28 040
Parti pour la République du Canada	—	—	5 608
Parti réformiste du Canada	—	196 281	196 281
Total du financement[b]	9 346 732	9 346 732	9 346 732

[a]Les fonds disponibles (la caisse) correspondent à la moitié des remboursements accordés aux candidats et aux partis en 1988.

[b]Les chiffres ayant été arrondis, le total de chaque colonne peut ne pas être égal au total du financement.

Le choix des partis qui obtiendraient ces fonds pose encore le problème des critères. Le tableau 3.8 fait état des différences de répartition des fonds lorsque les critères sont variés, et lorsqu'ils sont fonction du total des voix obtenues à l'échelle nationale. On tient donc là pour acquis que le gain de voix préside à la répartition. On note une tendance semblable à celle apparaissant dans le tableau 3.3, c'est-à-dire que le nombre de partis bénéficiant de fonds publics change seulement si les critères sont supprimés.

Dans le tableau 3.9, on procède également à une répartition égale, mais en revenant au principe des subventions de base. On trouve donc une formule de répartition à quatre variables simultanées : l'élimination des critères, le financement proportionnel au total des voix obtenues à l'échelle nationale, l'octroi de subventions de base et la redistribution de l'argent des candidats et des candidates aux partis.

Tableau 3.9
Financement public des partis — 50 % de la caisse : option 4b

Parti	Subvention de base, répartition des subventions selon le total des voix obtenues à l'échelle nationale,[a] aucune augmentation des fonds disponibles[b]	
	Subvention de base à 30 000 $	Subvention de base à 50 000 $
Parti progressiste-conservateur du Canada	3 966 189	3 916 056
Parti libéral du Canada	2 950 688	2 918 928
Nouveau Parti démocratique	1 890 254	1 878 067
Parti de l'Héritage chrétien du Canada	101 894	50 000
Parti Crédit social du Canada	30 000	50 000
Communist party of Canada	30 000	50 000
Parti libertarien du Canada	30 000	50 000
Parti Rhinocéros	30 000	50 000
Parti vert du Canada	30 000	50 000
Confederation of Regions Western Party	30 000	50 000
Parti pour la République du Canada	30 000	50 000
Parti réformiste du Canada	218 721	233 681
Total du financement[c]	9 346 732	9 346 732

[a]Calculs effectués à partir du « pourcentage de voix » donnant droit à des subventions. Ceci exclut les voix obtenues par les partis n'ayant *pas* droit à des subventions outre la subvention de base, à chaque niveau.

[b]Les fonds disponibles (la caisse) correspondent à la moitié des remboursements accordés aux candidats et aux partis en 1988.

[c]Les chiffres ayant été arrondis, le total de chaque colonne peut ne pas être égal au total des subventions.

Une réaffectation durant le cycle électoral (option 5)

Si, en tant qu'institutions, les partis obtenaient une plus grande part des subventions publiques directes, cette augmentation ne devrait pas être considérée comme la « manne » pour le remboursement des dépenses électorales. Un mécanisme qui témoignerait mieux de la continuité du rôle représentatif des partis que le système actuel, où 56 % des fonds de l'État sont versés aux partis au cours d'une seule des quatre années du cycle électoral, devrait être institué (voir le tableau 3.7). On devrait conforter cette idée, étant donné que le pourcentage des fonds gouvernementaux versés au cours de l'année d'élection est

passé de 50 % en 1984 à 56 % en 1988, même si les crédits d'impôt dans les années sans élection du dernier cycle électoral étaient plus élevés que ceux du cycle précédent.

Un système de paiement échelonné comme celui de l'Allemagne de l'Ouest pourrait être utilisé dans ce but. Si 40 % (3,74 millions de dollars) des fonds étaient octroyés pendant l'année suivant les élections, les partis obtiendraient à peu près autant qu'aujourd'hui. Toutefois, le paiement des 60 % restants, à raison de 1,87 million de dollars au cours des quatre années suivantes, pourrait inciter les partis à utiliser leurs fonds pour d'autres activités représentatives telles que consulter la population, entreprendre l'éducation du public, tenir des réunions ou faire des recherches. Les partis pourraient ainsi être plus présents au sein de la population au-delà des quelques semaines de campagne électorale.

Évidemment, la répartition réelle des fonds dépendrait des choix faits parmi les autres mécanismes présentés dans les options 1 à 4.

CONCLUSION

Bien que seuls les citoyens puissent être les artisans d'une activité politique saine et démocratique, l'État a un rôle à jouer dans la suppression des barrières et dans le déclenchement de certains types de comportement. Élargir l'accès à l'activité politique constitue un moyen essentiel d'atteindre ces buts. Grâce aux options proposées dans la présente étude, le Canada pourrait aller dans le sens d'un des principaux objectifs énoncés par le comité Barbeau et repris par la Commission royale, celui de l'équité. Ces options sont toutefois liées au financement des partis et des élections par l'État et ne tiennent jamais totalement compte du principe d'équité. Ce sujet doit donc être traité de façon plus générale, à travers une série complète de réformes. Certaines des options proposées permettraient cependant d'accroître le caractère équitable du régime politique fédéral ainsi que le pluralisme et les débats politiques.

Toutes ces propositions visant à modifier les dispositions relatives au financement public, et qui s'appliquent non seulement aux petits et aux nouveaux partis mais également aux principaux intervenants du régime de partis actuel, suggèrent d'appliquer au système de partis canadien les leçons tirées de l'expérience de pays de l'Europe de l'Ouest. La situation du Canada diffère certes à bien des égards de celle de ces pays, mais son régime parlementaire repose lui aussi sur des partis forts.

L'État canadien s'est engagé à améliorer la démocratie libérale et à appuyer les partis politiques en tant qu'institutions. Il devrait rester

fidèle à cet engagement qui le rapproche davantage de l'Europe de l'Ouest que des États-Unis. L'importance accordée par les pays de cette région du monde au renforcement des partis, au pluralisme et à l'acceptation des différences entre les partis doit motiver les Canadiens et Canadiennes qui mesurent les limites de leur système démocratique actuel. C'est seulement ainsi que nous arriverons à renforcer notre démocratie à l'aube du XXI[e] siècle.

NOTES

1. Les universitaires ne sont pas les seuls concernés. L'ensemble de la population se révèle très découragée et insatisfaite lorsqu'on l'interroge sur les partis, leurs chefs et leurs candidats (Clarke *et al.* 1991, chapitre 2; Mishler et Clarke 1990). Les sondages d'opinion montrent aussi que la perception des hommes et des femmes politiques par la population a énormément changé en dix ans seulement. De 1980 à 1990, beaucoup plus de Canadiens et de Canadiennes se sont mis à considérer leurs élus comme des gens sans principes (57 % en 1990 contre 28 % en 1980), intéressés par l'argent (81 % contre 53 %) et incompétents (65 % contre 33 %). Beaucoup moins les ont vus comme ayant des principes moraux (40 % en 1990 contre 63 % en 1980), le souci d'autrui (16 % contre 37 %) et une compétence (32 % contre 57 %). Les résultats de ces sondages Decima, effectués en mars 1980 et en mars 1990, ont été publiés dans le *Globe and Mail* du 1[er] octobre 1990.

2. Une telle comparaison entre pays est implicite dans l'article célèbre que Meisel (1985) a écrit sur le déclin des partis en 1970. Son texte combine en particulier les aspects canadiens et ceux communs à la plupart des sociétés industrielles avancées du moment.

3. Lipset et Rokkan (1967) ont avancé le concept de système de partis « sclérosé ». Cette notion a beaucoup influencé les sociologues politiques qui ont étudié les régimes de partis d'Europe de l'Ouest, et l'hégémonie de cette analyse au début des années 70 compte pour beaucoup dans les difficultés que les observateurs et les observatrices ont éprouvées, au départ, pour comprendre l'après-1968.

4. La documentation aborde peu la question du classement de ces régimes de partis. Certains auteurs établissent une simple opposition entre l'Amérique du Nord et l'Europe (Nassmacher 1989, 237). Une telle distinction géographique néglige le fait que diverses provinces du Canada — le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard — offrent des subventions directes pour la gestion courante des partis, alors que le gouvernement fédéral accorde des subventions indirectes pour les dépenses entre les élections par le biais du crédit d'impôt. Il est plus approprié de distinguer un financement axé sur les candidats et candidates et un

financement axé sur les partis. Un tel classement ne devrait cependant pas masquer la différence entre régime gouvernemental (parlementaire et présidentiel) et régime de subventions. Alexander (1980, 338 et ss.) commet cette erreur.

5. Pour une analyse plus détaillée de ces possibilités, voir Paltiel (1980).

6. Sur l'étiquette du parti comme moyen de réduction des coûts d'information, voir Jenson (1975).

7. Toutefois, le Canada ne se distingue pas du Royaume-Uni sur cette question. En fait, la transmission de ces vagues notions sur le rôle des partis politiques dans un régime démocratique a probablement été un autre héritage de nos anciens liens avec ce pays. Dans la deuxième partie de l'étude, on soutient que le Royaume-Uni, avec son régime de partis très différent, n'est pas plus un meilleur modèle que les États-Unis, compte tenu des répercussions négatives du silence entourant les relations entre l'État et les partis.

8. Pour en savoir plus sur cette vision de la société, consulter Berger (1981). En ce qui concerne les changements que les événements politiques, sociaux et économiques des deux dernières décennies ont produit sur cette façon d'envisager la société, voir Maier (1987), en particulier les articles de Charles Maier et Claus Offe.

9. Les divergences de vue existent aussi au Canada. L'héritage reçu des catholiques et des conservateurs ainsi que l'empreinte de la social-démocratie ont limité l'hégémonie de la pensée libérale (Christian et Campbell 1983). L'objectif plus collectiviste de paix, d'ordre et de bon gouvernement est corollaire et ne fait pas toujours bon ménage avec la notion libérale de l'ordre qui se fonde sur l'autorégulation par le marché et la concurrence électorale.

10. L'autonomie a été l'un des premiers objectifs de la réforme. Les partis ont fortement défendu les subventions gouvernementales pour eux-mêmes parce qu'ils craignaient d'être absorbés par d'autres intérêts puissants. En République fédérale d'Allemagne, ce sont les démocrates chrétiens qui ont tenté de se libérer des grosses sociétés par le financement public. Leur crainte de ces sociétés était plus grande que celle de l'État (Leonard 1979, 43 et 44). Au départ, les sociaux-démocrates n'étaient pas très favorables à une intensification du lien entre les partis et l'État parce qu'ils appréhendaient de perdre leur autonomie. Malgré ces différences d'appréciation, l'importance de l'autonomie représentative des partis ressort clairement.

11. L'importance du langage en politique est traitée dans Jenson (1986) et Bell (1990, 138 et 139).

12. On décrit sa création dans Canada, Comité (1966) et dans Paltiel (1970, chapitre 9).

13. Ces différences sont abordées dans Brodie et Jenson (1988, chapitre 7).

14. Voir notamment Regenstrief (1964).

15. De 1957 à 1968, les libéraux n'avaient qu'un ou deux sièges, voire aucun, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, alors que le déclin précipité des conservateurs au Québec a recommencé en 1962.

16. Avant 1957, le dernier gouvernement minoritaire remontait à 1925.

17. Le comité se préoccupait des candidats des petits partis et des indépendants, c'est pourquoi il a proposé une franchise postale pour tous. Seidle (1985, 115 et 116) donne un aperçu des recommandations du comité Barbeau.

18. Bien que la question de la corruption n'ait pas été entièrement réglée, il est vrai que les élections au Québec ont longtemps été plus coûteuses qu'ailleurs (Angell 1966, 281–284).

19. Le premier président du comité fédéral, François Nobert, était également associé au modèle québécois. Il était l'ancien président du Parti libéral du Québec. Lorsqu'il est décédé, M. Barbeau a été nommé pour lui succéder (Paltiel 1970, 135).

20. On pouvait satisfaire à la règle des trois cinquièmes si une telle proportion de candidats et candidates avaient été nommés au cours de l'élection précédente ou si elle était atteinte avant la clôture des présentations.

21. Un tel résultat est quelque peu contraire à l'idée, rappelée plus haut, que le Québec a servi de modèle à la loi fédérale. Dans les modifications à la loi québécoise, les partis politiques étaient déjà considérés comme des organisations reconnues, et même importantes. À partir de 1965, un parti reconnu pouvait obtenir le remboursement du coût d'un bureau permanent à Montréal et à Québec. Par la suite, le Québec a établi un financement global destiné à rembourser les frais généraux de fonctionnement.

22. Sur ce sujet, voir Macpherson (1985). Pour une étude de ses répercussions au Canada, consulter Brodie et Jenson (1989).

23. Dans ce contexte, il est important de comparer les façons de procéder au Québec et au niveau fédéral. Les mécanismes tripartites étaient plus fréquemment utilisés au Québec qu'au Canada anglais, notamment à l'échelon fédéral, dans les années 60 et 70.

24. Voir notamment Kitschelt (1989) et Jenson (1991).

25. Les manifestations politiques et la violence étaient beaucoup moins fréquentes au Canada qu'ailleurs (Mishler et Clarke 1990, 164).

26. Tout le monde ne partageait pas ce sentiment d'autosatisfaction, bien sûr. Les critiques de gauche se battaient pour se faire entendre, notamment sur les problèmes du régime de partis. Par exemple, les défenseurs d'une politique créative élaboraient une nouvelle vision de la représentation.

Elle n'a toutefois pas eu beaucoup d'influence, même au sein de leurs propres organisations (Bradford 1989).

27. On trouve une analyse classique de cette relation dans Cairns (1968).

28. Une analyse récente de cette question est fournie dans Paltiel (1989).

29. Une dispense spéciale a été donnée au parti Crédit social lorsqu'il n'a pas atteint le seuil et le Bloc québécois en a fortement revendiqué une à l'automne 1990. L'Orateur a consenti à faire une exception en vertu des règles de la Chambre, mais cette formation devra respecter les normes d'enregistrement pour le remboursement des coûts de campagne, ou autres, dans les élections à venir.

30. De fait, ce chiffre a été constant, se maintenant aux environs de 50 % (Seidle et Paltiel 1981, 272).

31. Un tel changement constituait une réponse à l'objection selon laquelle la loi de 1974 favorisait les médias électroniques (Seidle 1985, 125). Il élargissait l'éventail des dépenses remboursées mais bloquait résolument l'accès des petits partis au financement public.

32. Comme Nelson Riis, député du Nouveau Parti démocratique, l'a déclaré devant la Commission sur les contributions et les dépenses électorales de l'Ontario :

> En accordant des fonds pour l'organisation de réunions et d'autres activités, vous soutenez l'intérêt pour la politique [...]. Il y aura de l'argent de toute façon, alors, nous ferions aussi bien de l'utiliser tout de suite. De telles sommes d'argent m'ont permis, en tant que député, de faire un meilleur travail et de fournir un meilleur service. (Cité dans Ontario, Commission 1982, 17.)

33. En fait, M. Friesen aurait préféré que la barre d'admission aux subventions soit fixée à 20 % (Ontario, Commision 1982, 20).

34. La description complète du travail de ce comité spécial est fournie dans Seidle (1985, 123–125).

35. Mishler et Clarke (1990, 160–162) analysent l'attitude moyenne du Canada à partir des registres officiels, ainsi que les tendances depuis 1945.

36. Une partie de ces groupes évitent les partis afin de ne pas sacrifier leur autonomie politique, l'un des principes fondamentaux de la stratégie des nouveaux mouvements sociaux. Ils ont, de plus, obtenu davantage de résultats en traitant directement avec l'État plutôt qu'avec les partis politiques (Cameron 1989). L'expérience du mouvement féministe est exemplaire à cet égard. À la fin des années 60, la mobilisation des femmes a retenu davantage l'attention des gouvernements (création de la Commission royale sur la situation de la femme au Canada et mandat du Secrétariat d'État concernant l'égalité des sexes, par exemple) que des partis politiques. Les activistes n'ont pas oublié cette leçon pendant les

années 80. Findlay (1987) étudie les résultats obtenus par le mouvement féministe auprès de l'État. Clarke *et al.* (1991, 11 et 12) analyse ce processus par rapport au système de partis.

37. L'importance accordée, dans l'après-guerre, à la légalisation des partis est née d'analyses soulignant la contribution de systèmes de partis faibles et désorganisés aux turbulences politiques de l'entre-deux-guerres. La volonté d'instaurer une vaste participation populaire vient d'arguments similaires sur la centralisation excessive du Troisième Reich. L'Italie a également reconnu à ses citoyens et à ses citoyennes, dans sa constitution de 1947, le droit de se regrouper dans un but démocratique. Doublet (1990, 7–9) donne un aperçu de la situation constitutionnelle dans différents pays.

38. Les exigences imposées aux partis sont énoncées dans la section 1 de l'article 21. Les sections suivantes interdisent les partis antidémocratiques et donnent les motifs légaux de l'exclusion de certaines catégories d'activistes de la fonction publique, notamment de l'éducation supérieure.

39. À titre d'exemple, en 1957, le tribunal a supprimé un crédit d'impôt sur les contributions aux partis politiques, qui exigeait qu'un parti ait au moins un député pour y avoir droit. Puis, « en 1958, le tribunal a jugé que les déductions aux partis politiques, qu'ils soient ou non représentés au Parlement, constituaient des violations inconstitutionnelles au principe de l'égalité des chances ou de l'égalité de traitement [...]. Le tribunal a soutenu que certains partis, comme ceux de la classe moyenne favorables au milieu des affaires, et leurs partisans ayant des revenus élevés, seraient avantagés par ces dispositions fiscales. » (Gunlicks 1988, 32.)

40. La loi régissait également la comptabilité et l'organisation interne des partis. Cette description de la loi de 1967 est principalement tirée de Gunlicks (1988). Voir également Leonard (1979) et Nassmacher (1989).

41. Un montant représentant 40 % des fonds était payé immédiatement après l'élection, le reste étant réparti sur les autres années (Leonard 1979, 45 et 46; Doublet 1990, 34).

42. On remarquera la différence entre le seuil, peu élevé, fixé pour recevoir du financement public (0,5 %) et celui, relativement élevé, établi pour être admis à la législature (5 %). Ce dernier seuil visait à empêcher la fragmentation du système parlementaire, le premier, à favoriser l'égalité des chances et le pluralisme politique.

43. D'autres types de subventions directes, attribuées de façon permanente, comprenaient des emplacements publics pour l'affichage et le paiement d'une portion des salaires versés par l'État aux législateurs, à leur parti.

44. Au départ, la loi imposait des listes distinctes pour les individus ou les couples versant plus de 20 000 deutsche marks, et les sociétés donnant plus de 200 000 deutsche marks. Une décision du tribunal, rendue en 1968

et qui a provoqué une révision de la loi en 1969, a abaissé la limite à 20 000 deutsche marks pour tous les types de contribution.

45. Au milieu des années 80, 4 des 5 principaux partis avaient des fondations. Toutes portaient le nom de chefs historiques de partis (Gunlicks 1988, 34 et 35). Von Nordheim (1980, 376 – 378) donne une bonne description des activités de ces fondations. Il était directeur de la fondation Konrad-Adenauer des démocrates chrétiens, à Washington.

46. Les fondations allemandes sont des institutions contestées. Pour une analyse critique du sujet, voir notamment Pinto-Duschinsky (1991). Leur évaluation dépend non seulement des critères utilisés, mais également de la volonté de vaincre certaines tendances centralisatrices, sans parler du pouvoir de l'argent.

47. Le problème venait, en partie, du fait que la loi fixait le montant de la subvention, qui ne pouvait donc être rajusté en fonction de l'inflation, ou d'autres changements dans la structure des coûts.

48. Cette section s'inspire en grande partie de Nassmacher (1989), sauf indication contraire.

49. Ni la Suède ni l'Italie ne financent les fondations de partis. Le système hollandais prévoit une aide aux instituts de recherche, sans toutefois accorder de subventions directes, de crainte de scléroser le système en place (Koole 1989, 210).

50. Le critère « d'aide significative », fondé sur le nombre de sièges obtenus, était au départ le principe fondamental pour l'octroi de subventions.

51. On doit ce terme à Nassmacher (1989, 248). À titre d'exemple, en 1979, les *Grünen* ont dépensé 300 000 deutsche marks pour la campagne des élections européennes, ont obtenu 3,2 % des voix et ont reçu 4,5 millions de deutsche marks en subventions publiques. Ces fonds leur ont permis de mettre sur pied un parti et de mobiliser leurs troupes pour les élections nationales, régionales et locales subséquentes (Hoffman-Martinot 1990). On verra plus loin la situation différente des verts en France.

52. En 1972, les seuils fixés par la loi suédoise ont été abaissés à 2,5 % pour aider les communistes à demeurer parmi les cinq principaux partis (Leonard 1979, 56).

53. De fortes pressions, exercées sur les démocrates libres, ont motivé en partie la mise en œuvre du processus de réforme en République fédérale d'Allemagne dans les années 60 (Paltiel 1980, 358).

54. Avant 1958, la loi du 1er juillet 1901 classait les partis politiques avec d'autres associations *désintéressées*. Mais elle ne permettait pas une reconnaissance adéquate des partis et les privait d'une existence juridique réelle (Kheitmi 1964).

55. Comme il l'a dit dans une entrevue en 1965 : « J'ai proposé la Constitution de 1958 au pays [...] dans l'intention de mettre fin à la domination des partis. » (Cité dans Toinet 1988, 12.)

56. Le candidat de gauche à la présidence, François Mitterrand, et d'autres socialistes ont proposé des réformes du financement des partis et des élections durant cette période (del Castillo Vera 1985, 78). Cependant, ce n'est qu'en 1990, neuf bonnes années après l'élection de M. Mitterrand, qu'on a réussi à démêler l'écheveau que le régime en place avait créé et à régler le problème des illégalités dans tous les camps (Doublet 1990, 61).

57. Le mode de remboursement de l'impression et des autres coûts a favorisé la corruption, au lieu de limiter les dépenses comme on l'avait souhaité au départ. Les partis ont notamment eu recours à la présentation de fausses factures à l'État. Voir à ce sujet l'analyse dans « L'Élection présidentielle : 26 avril–10 mai 1981 », *Le Monde : Dossiers et Documents*, mai 1981, 61 et 62. Il s'agissait du problème des fausses factures et des dispositions concernant l'amnistie qui ont soulevé tant de controverses lors de la réforme en 1989–1990.

58. « En 1981, on a dit que Brice Lalonde, candidat du Parti vert, n'aurait jamais réussi à obtenir les signatures exigées par la loi sans l'aide de l'Union pour la Démocratie française et, en particulier, du Centre des démocrates sociaux et du Parti radical, qui souhaitaient qu'il obtienne des appuis ailleurs que dans la gauche. » (Toinet 1988, 12.)

59. Des entrevues avec le personnel des verts et des militants de longue date ont confirmé que les fonds obtenus pendant et après la campagne présidentielle ont très fortement contribué à expliquer le succès du parti lors des élections subséquentes de 1988 et de 1989. Les écologistes français n'ont pas fait pire que les *Grünen* aux élections tenues dans les années 70, mais ces derniers ont pu commencer à mettre sur pied leur organisation immédiatement grâce aux lois sur le financement des campagnes électorales. En effet, les *Grünen* ont obtenu 3,2 % des voix aux élections européennes, en 1979, et ont ainsi reçu 4,5 millions de deutsche marks, alors que les verts ont obtenu 3,4 % des voix en 1984, sans avoir droit à des fonds publics.

60. Il ne faut évidemment pas attribuer tout le succès des verts en 1989 à l'obtention de fonds publics. D'autres facteurs ont, de toute évidence, eu de l'importance (Jenson 1989b). Toutefois, il y a une différence significative entre ce qu'un parti peut faire lorsqu'il est en mesure de rémunérer du personnel, d'organiser sa promotion et de tenir des réunions, et ce qu'il peut faire lorsque ses activités dépendent exclusivement du bon vouloir et des fonds de ses militants et militantes bénévoles. Il n'a pas, entre autres, à représenter les riches ou la classe moyenne, étant donné que les subventions peuvent lui servir à rémunérer des militants moins aisés.

61. Cette pratique ancienne représente une source importante de financement pour les petits partis et les partis de gauche.

62. Le financement et certaines techniques de campagne électorale sont maintenant réglementés, des limites de dépenses sont fixées et des subventions publiques ainsi que des crédits d'impôt plus importants ont été institués. Le critère des 5 % a été supprimé. La loi du 15 janvier 1990 ne s'applique pas aux élections municipales ni cantonales lorsqu'il y a moins de 9 000 habitants (Doublet 1990, 68 et ss.).

63. Le dernier était le Parti socialiste unifié, créé en 1960 par la nouvelle gauche française. Les noms des partis changent fréquemment en France, mais les nouvelles formations sont rarement différentes. Il s'agit bien souvent de regroupements d'anciens partis, constitués par un nouveau candidat et ses « amis ».

64. Même le Parti socialiste, fondé seulement en 1971, n'était pas un parti nouveau, mais plutôt une formation constituée à partir des vestiges de l'ancienne Section française de l'Internationale ouvrière et d'autres mouvements réunis autour de certains leaders. Ces tendances ont été reconnues par le Parti socialiste dans sa constitution et créent conflits et intérêt depuis lors. Le débat sur ces questions colore les discussions relatives à la succession de François Mitterrand. Le Parti communiste fait, à l'évidence, exception à ce type personnalisé de politique.

65. Un changement encore plus important consisterait à modifier le système électoral. Ce système à deux tours élimine automatiquement les petites formations qui ne peuvent faire d'alliance. Les verts ont très peu de chances de gagner des sièges aux élections législatives parce qu'ils refusent de s'unir à d'autres et de conclure des ententes de désistement réciproque au deuxième tour. De même, le Front national restera-t-il bloqué aussi longtemps que les autres formations feront front commun contre lui. L'adoption de la représentation proportionnelle pour l'élection législative de 1986 a démontré la rapidité avec laquelle la composition de l'Assemblée nationale pouvait changer. Le Front national y avait alors obtenu 35 sièges, avec 9,8 % des voix. En 1988, après que l'ancien système a été rétabli, il a obtenu 8,8 % des voix et un seul siège.

66. Le recours à une loi sur le financement des élections, de préférence à des mécanismes constitutionnels et politiques pour faire obstacle aux partis qui ne sont pas sérieux est particulièrement pernicieux. Dans bien des pays, comme la République fédérale d'Allemagne, la Constitution interdit la reconnaissance de partis antidémocratiques. C'est une méthode beaucoup moins tranchante que la *Loi sur le financement*, telle celle du Royaume-Uni, ou que la modification de la *Loi électorale* telle que réalisée en France.

67. L'Alberta utilise également une méthode d'enregistrement par pétition calquée sur celle de l'Ontario.

68. Manifestement, le système des crédits d'impôt se fonde sur le principe le plus équitable de « l'existence ». Cela signifie que l'enregistrement ou la nomination donnent accès aux partis ou aux candidats au financement public.

69. L'exception est de toute évidence la République fédérale d'Allemagne, qui utilise les subventions forfaitaires pour les dépenses électorales. La loi allemande originelle, abolie par la Cour constitutionnelle, aurait accordé un financement proportionnel.

70. En fait, beaucoup, comme les partis scandinaves, ont eu une réaction nettement plus favorable que le Canada.

71. Bien sûr, cette question dépend également de ce qu'on ferait pour favoriser d'autres moyens d'accès. Le caractère systématique du processus de réforme ressort ici.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.R.C. Lois révisées du Canada
L.R.Q. Lois refondues du Québec

Adamany, D.W., et G.E. Agree, *Political Money : A Strategy for Campaign Financing in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1980.

Alexander, H.E., « Political Finance Regulation in International Perspective », dans M.J. Malbin (dir.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

——— , « Money and Politics : A Conceptual Framework », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Angell, H.M., « Évolution et application des lois électorales du Québec sur les finances politiques, 1960–1966 », dans Canada, Comité des dépenses électorales, *Rapport* (comité Barbeau), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Beck, J. Murray, *Pendulum of Power : Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall, 1968.

Bell, D.V., « Political Culture in Canada », dans M.S. Whittington et G. Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Berger, Suzanne, *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Boggs, Carl, *Social Movements and Political Power : Emerging Forms of Radicalism in the West*, Philadelphie, Temple University Press, 1986.

Boyer, J.P., *Money and Message : The Law Governing Election Financing, Advertising, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983.

Bradford, Neil, « Ideas, Intellectuals and Social Democracy in Canada », dans A.G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Brodie, Janine, et Jane Jenson, *Crisis, Challenge and Change : Party and Class in Canada Revisited*, Ottawa, Presses de l'Université Carleton, 1988.

——— , « Piercing the Smokescreen : Brokerage Politics and Class Politics in Canada », dans A.G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Cairns, Alan, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–65 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1 (1968), p. 55–80.

Cameron, Duncan, « Political Discourse in the 1980s », dans A.G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Canada, Comité des dépenses électorales, *Rapport* (comité Barbeau), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections, 34e élection générale, appendices*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988a.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections, 34e élection générale, 1988*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988b.

——— , *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

Christian, William, et Colin Campbell, *Political Parties and Ideologies in Canada*, 2e éd., Toronto, McGraw-Hill, 1983.

Ciaurro, G.F., « Public Financing of Parties in Italy », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Clarke, H., J. Jenson, L. LeDuc et J. Pammett, *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1979.

——— , *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Politics*, 2e éd., Toronto, Gage, 1991.

del Castillo Vera, Pilar, *La Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo Vientiuno, 1985.

Doublet, Y.-M., *Le financement de la vie politique*, Paris, Seuil, 1990.

États-Unis, Bibliothèque du Congrès, *Government Financing of National Elections*, Washington (D.C.), Bibliothèque du Congrès, 1979.

Ewing, Keith, *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Findlay, Sue, « Facing the State : The Politics of the Women's Movement Reconsidered », dans H.J. Maroney et Meg Luxton (dir.), *Feminism and Political Economy*, Toronto, Methuen, 1987.

Fiori, R.S., « A Comparative Analysis of English and American Campaign Finance Law », *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 11 (1988).

Gunlicks, A.B., « Campaign and Party Finance in the West German "Party State" », *Review of Politics*, vol. 50, nº 1 (1988), p. 30–48.

Hoffman-Martinot, Vincent, « Grünen et Verts : Deux faces de l'écologisme européen », 1990.

Ingelhart, Ronald, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Jenson, Jane, « Party Loyalty in Canada : The Question of Party Identification », *Revue canadienne de science politique*, vol. 8 (1975), p. 543–553.

——— , « The Modern Women's Movements in Italy, France and Great Britain », dans R.F. Tomassen (dir.), *Comparative Social Research*, Greenwich, JAI, 1982.

——— , « Gender and Reproduction : Or, Babies and the State », *Studies in Political Economy*, vol. 20 (été 1986), p. 9–46.

——— , « "Different" but not "exceptional" : Canada's Permeable Fordism », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 26 (1989a), p. 69–94.

——— , « From *baba cool* to a *vote utile* : The Trajectory of the French *Verts* », *French Politics and Society*, vol. 6, nº 4 (1989b).

——— , « All the World's a Stage : Ideas, Time and Space in Canadian Political Economy », *Studies in Political Economy*, vol. 36 (automne 1991).

Kheitmi, M.R., *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1964.

Kitschelt, Herbert, *The Logics of Party Competition*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.

Koole, Rude, « The "Modesty" of Dutch Party Finance », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Leonard, Dick, « Contrasts in Selected Western Democracies : Germany, Sweden, and Britain », dans H.E. Alexander (dir.), *Political Finance*, Beverly Hills, Sage, 1979.

Lipset, S.M., et S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1967.

Macpherson, C.B., *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Découverte, Boréal-Express, 1985.

Maier, Charles (dir.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Meisel, John, « The Decline of Party in Canada », dans H.G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 5e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1985.

Mishler, William, et Harold Clarke, « Political Participation in Canada », dans M.S. Whittington et G. Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Nassmacher, K.-H., « Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe : The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Ontario, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Canadian Election Reform : Dialogue on Issues and Effects*, Toronto, La Commission, 1982.

Paltiel, K.Z., *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.

———, « Public Financing Abroad : Contrasts and Effects », dans M.J. Malbin (dir.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

———, « The 1984 Federal Election and Developments in Canadian Party Finance », dans Howard Penniman (dir.), *Canada at the Polls 1984*, Durham, Duke University Press, 1988.

———, « Canadian Election Expense Legislation, 1963–85 : A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It ? », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Pinto-Duschinsky, Michael, « Trends in British Political Funding, 1979–84 », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

——— , « Les fondations politiques allemandes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Québec, *Loi électorale*, L.R.Q., chapitre E-3.3.

Regenstrief, Peter, *The Diefenbaker Interlude*, New York, Longmans, 1964.

Schneider, H.-P., « The New German System of Party Funding », dans H.E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Schoomaker, Donald, « The Changing Party Scene in West Germany and the Consequences for Stable Democracy », *Review of Politics*, vol. 50 (1988), p. 49–70.

Seidle, F.L., « State Aid for Political Parties », *The Parliamentarian*, vol. 61 (avril 1980), p. 79–86.

——— , « The Election Expenses Act : The House of Commons and the Parties », dans J.C. Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons : Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Seidle, F.L., et K.Z. Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans H.R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls 1979 and 1980*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Toinet, M.F., « The Elections of 1981 : Political Background and Legal Setting », dans H.R. Penniman (dir.), *France at the Polls, 1981 and 1986*, Durham, Duke University Press, 1988.

von Nordheim, Manfred, « Commentaries », dans M.J. Malbin (dir.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.

4

LE FINANCEMENT POLITIQUE ET LES FONDATIONS PARTISANES EN ALLEMAGNE

Michael Pinto-Duschinsky

DE DIFFÉRENTES MANIÈRES et par différents canaux, l'argent peut être utilisé pour exercer une influence politique. Devant une réglementation très serrée des dépenses électorales et du financement des partis politiques, les politiciens et leurs partisans ont naturellement tendance à trouver d'autres méthodes de financement politique et à faire appel à des organisations qui, n'étant pas à proprement parler des partis, n'en ont pas les obligations, mais en remplissent néanmoins nombre de fonctions.

Les fondations politiques allemandes (*Stiftungen*) sont un exemple patent d'organisations juridiquement indépendantes des partis politiques mais néanmoins engagées dans la politique active.

On ne peut comprendre la législation régissant le financement politique en Allemagne si l'on ne tient compte du fait que les formations politiques nationales, régionales et locales ne constituent qu'un palier d'un système plus vaste qui, lui, comprend les trois grandes catégories suivantes :

- les organisations extraparlementaires;
- les groupes parlementaires et le personnel politique des législateurs;
- les fondations politiques (*Stiftungen*).

Les études sur le financement politique en Allemagne se bornent souvent à celui des partis, car les fondations politiques tendent à faire un mystère de leurs opérations (Forrester 1985). Échappant à cette règle, cette étude s'intéresse justement aux activités des fondations politiques, en particulier à leur action au pays, et analyse les moyens qu'elles peuvent utiliser pour contourner les obligations constitutionnelles imposées aux partis.

Mais les fondations politiques allemandes jouent également, comme aiment le rappeler leurs thuriféraires allemands et étrangers, un rôle fort utile, qui vient compléter celui des partis politiques, dans le processus de démocratisation. Selon un député travailliste britannique, ces fondations sont un miracle politique comparable au « miracle économique » ouest-allemand :

> La démocratie allemande, non moins efficace et vivante que la nôtre, est le véritable miracle de l'Europe d'après-guerre. [...] Les fondations politiques financées par l'État — dont chacune est une sorte de petite université au service d'un parti politique en particulier — ont enfin donné à l'Allemagne des partis capables d'élaborer une pensée politique, des hommes d'État ayant une formation, des liens enrichissants avec d'autres pays et des membres de plus en plus éduqués politiquement. [...] Je sais que, sans elles, la démocratie forte et vigoureuse que connaît actuellement l'Allemagne fédérale ne se porterait pas aussi bien. (Fletcher 1978.)

Les principales fondations politiques sont :

- La fondation Konrad-Adenauer (KAS), liée à la CDU (Union démocrate-chrétienne);
- La fondation Friedrich-Ebert (FES), liée au SPD (Parti social-démocrate);
- La fondation Friedrich-Naumann (FNS), liée au FDP (Parti libéral);
- La fondation Hanns-Seidel (HSS), liée à la CSU (Union sociale-chrétienne).

Il existe d'autres fondations dans quelques *Länder* (États fédérés). Leurs liens avec les formations politiques se situent au niveau de l'État (Vieregge 1977, chapitre 2). L'une d'elles, la coalition Arc-en-ciel (*Regenbogen*), est liée au Parti vert (*Die Grünen*). Il n'en sera pas question ici, car son champ d'action est assez restreint. Les subventions que la Fédération a commencé à lui verser avant les élections du *Bundestag* de 1990 auraient dû augmenter progressivement pour égaler l'aide accordée aux fondations Friedrich-Naumann liée au FDP et Hanns-Seidel liée à la CSU. Il est permis de douter de son maintien, étant donné la piètre performance du parti au dernier scrutin et son incapacité, sauf dans les *Länder* de l'ancienne Allemagne démocratique (RDA), de recueillir les 5 % de suffrages qui lui auraient assuré une représentation au *Bundestag*.

Après un bref historique des principales fondations politiques, nous traiterons de leur financement, de leur structure organisationnelle et de leurs rapports avec les appareils de parti et avec des organismes

gouvernementaux tels que le cabinet du chancelier; enfin, nous nous intéresserons aux règles régissant le financement politique en Allemagne. La dernière partie sera consacrée au financement de l'ensemble du système politique, notamment des appareils de parti et des *Stiftungen*.

La préparation de cette étude a coïncidé avec la réunification des deux Allemagnes. Les fondations politiques se sont adaptées rapidement aux changements survenus en Allemagne de l'Est en 1989–1990, mais le choix de Berlin comme capitale et le processus de réunification continuent de les préoccuper. Leur rôle dans le déroulement de ce processus sera décrit brièvement.

HISTORIQUE

À la proclamation de la République fédérale allemande (RFA) et à la promulgation de la *Loi fondamentale*, en 1949, les auteurs de la Constitution et les occupants étaient déterminés à favoriser le développement d'institutions démocratiques pluralistes telles que les partis politiques et les syndicats. Les nazis avaient supprimé la liberté d'association politique que devaient rétablir des programmes gouvernementaux. On souhaitait particulièrement éviter la prolifération de petits partis politiques à l'Assemblée législative qu'avait favorisée la Constitution de Weimar.

Ces objectifs ont influé sur les institutions et les programmes politiques créés dans les premières années de la jeune république. D'abord, la *Loi fondamentale* a conféré un rôle important aux partis politiques et leur a garanti « l'égalité des chances » (Tsatsos et Morlok 1982). Le libellé de l'article 21, révélateur du régime constitutionnel ouest-allemand, explique pourquoi les lois qui régissent les partis politiques et leur financement donnent périodiquement lieu à des contestations devant le Tribunal constitutionnel fédéral à Karlsruhe.

À partir de 1953, les partis ayant recueilli moins de 5 % des suffrages ont été exclus du *Bundestag* et ce, afin de limiter le nombre de partis, de favoriser une plus grande stabilité politique et de faire échec à l'extrémisme. Par la suite, des lois régissant le financement des partis politiques ont tenté de désavantager les groupes dissidents même si, dans certains cas, le Tribunal constitutionnel fédéral protégeait les droits de ces petits partis.

Enfin, ces textes réglementaires se sont doublés de programmes d'éducation civique. À partir de 1945, les Britanniques ont invité leurs prisonniers de guerre allemands antinazis à se rendre à Wilton Park pour y suivre des cours de formation politique destinés à leur redonner l'habitude de la libre discussion et de la participation au débat politique. « Un rendez-vous avec la liberté ! » C'est en ces

termes que l'expérience de Wilton Park a été décrite par l'un des participants qui est par la suite devenu haut fonctionnaire au ministère fédéral du Développement (BMZ) et a joué un rôle déterminant dans la promotion du système de subventions aux fondations politiques.

« L'éducation politique » a constitué un aspect important de la vie allemande sous l'occupation par les Alliés à la fin des années 40[2]. Dans les années 50, le nouveau gouvernement ouest-allemand a mis de l'avant des programmes similaires et a créé notamment « l'académie libre » de Loccum, en Basse-Saxe. La nécessité de contrer l'offensive idéologique du régime communiste est-allemand et la propagande financée par le bloc soviétique a constitué un motif supplémentaire de subventionner l'éducation civique. C'est ainsi que des fonds ont été accordés à des organisations représentant des groupes d'immigrants venus des territoires situés au-delà de la ligne Oder-Neisse, passés sous autorité polonaise en 1945.

En 1952 est apparu un organisme d'éducation politique subventionné par la Fédération. D'abord connu sous le vocable *Bundeszentrale für Heimatdienst*, il a ultérieurement reçu la dénomination *Bundeszentrale für politische Bildung* (Centre fédéral d'éducation politique). Il bénéficiait du soutien financier du ministère de l'Intérieur (BMI). Au niveau de l'État ont été établis des organismes analogues chargés de subventionner les cours et les publications d'éducation politique. Il en avait existé de semblables sous la république de Weimar (à preuve le *Reichszentrale für Heimatdienst*) et, notoirement, sous les nazis. Aussi le centre créé dans les années 50 a-t-il eu pour objectif premier de faire oublier l'héritage de Goebbels (Bundeszentrale für politische Bildung 1988, 9, et 1990, 9).

Sous les auspices de ce centre notamment, une foule d'institutions, dont des organisations religieuses et des syndicats, ont organisé des conférences et des cours d'une durée d'une fin de semaine ou de quelques jours, des groupes d'échange et autres activités d'éducation aux droits et à la démocratie[3]. Les partis politiques les ont imités.

Les appareils de parti se sont mis à organiser des activités d'éducation politique. Des académies politiques spéciales, liées aux partis tout en ayant une identité distincte, ont vu le jour dans les années 50. Leur ancêtre est la fondation Friedrich-Ebert créée en 1925, peu après la mort du leader du Parti social-démocrate (SPD), premier président de la république de Weimar. Ses partisans avaient lancé une collecte, demandant d'offrir de l'argent plutôt que des fleurs ou des couronnes à ses funérailles. Les offrandes recueillies avaient servi à constituer un fonds de bourses d'études à l'intention « de la jeunesse

prolétaire ». Avant d'être interdite par les nazis en 1933, la fondation avait décerné 295 bourses.

En 1947, la fondation Friedrich-Ebert a été rétablie suite à une résolution de la Fédération allemande des étudiants socialistes (Friedrich-Ebert-Stiftung 1989) et a reçu une compensation pour ses biens confisqués par le régime nazi[4].

Cet argent a facilité l'élaboration d'un nouveau programme d'activités en conjonction avec le réseau SPD. En 1956, élargissant son champ d'action, la fondation a inauguré, à Bergneustadt, près de Cologne, le premier de plusieurs centres de colloques dits *Heimvolkshochschulen*. Elle a repris son programme de bourses et, à la fin des années 50, ses interventions ponctuelles dans des projets politiques internationaux financés par le ministère des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*) (Pinto-Duschinsky 1991).

Les partisans de l'Union démocrate-chrétienne (CDU) alors au pouvoir n'ont pas voulu être en reste. Aussi, en 1956, ont-ils créé une « académie politique » au château d'Eichholz près de Bonn. C'est de cet établissement, inauguré en 1958, qu'est issue la fondation Konrad-Adenauer, en 1964. Le Parti libéral (FDP) a suivi en établissant, en 1958, la fondation Friedrich-Naumann, du nom de l'un de ses chefs qui avait fondé, après la Première Guerre mondiale, une école politique dont la vie fut de courte durée. Les fondations naissantes avaient une activité réduite comparativement à celle qu'elles ont déployée ces dernières années. Cependant, devenues rapidement des organes importants de leur parti d'affiliation, elles se sont engagées dans la recherche, la publication et l'éducation civique.

Depuis les années 60, les fondations politiques se sont développées de façon soutenue, en raison notamment de changements importants apportés au financement des partis eux-mêmes. Elles ont profité d'une série de décisions du Tribunal constitutionnel fédéral qui, en plafonnant les contributions privées et publiques aux caisses électorales des partis, a incité ces derniers à se tourner vers les fondations comme sources de financement.

Si le SPD s'est autosuffi dans les années 50 grâce, dans une large mesure, aux cotisations de ses membres et à une série d'initiatives du parti, la CDU et le FDP ont pu compter sur les contributions des milieux d'affaires (Heidenheimer 1957; Duebber et Braunthal 1963; Heidenheimer et Langdon 1968). La générosité de ces derniers envers les partis du centre et de la droite est l'effet du redressement et de la prospérité de quelques grandes banques et entreprises industrielles allemandes.

Ces partis, en particulier la CDU alors au pouvoir, ont en outre reçu, pour leur propagande et leurs campagnes électorales, des subventions importantes du Trésor public. Il est pratiquement impossible de donner une image exacte de ce que fut l'aide de l'État à ses débuts car il s'agissait souvent de subventions secrètes ou alors maquillées ou saupoudrées.

Dans l'immédiat après-guerre, divers projets de démocratisation se sont concrétisés grâce au plan Marshall et à l'aide des gouvernements militaires des puissances d'occupation. Dans les premières années de la jeune république, la Central Intelligence Agency (CIA) a, à maintes reprises, soutenu financièrement certains milieux politiques. Quant à l'extrême-gauche, les ressources sont venues du bloc soviétique.

Dans les années 50, Konrad Adenauer a créé, à même l'argent des contribuables, des fonds secrets dont il s'est réservé l'utilisation en vertu de son pouvoir discrétionnaire de chancelier. Ces fonds auraient notamment servi à soutenir la cause de la CDU lors de la campagne électorale de 1957. Selon Uwe Kitzinger (1960, 311) :

> Au su de tous, les deniers publics ont abondamment servi avant et pendant l'élection, à la promotion, auprès de l'électorat, des politiques étrangères, militaires et intérieures du gouvernement. Les ressources nécessaires provenaient principalement des 11 millions de deutsche marks versés annuellement aux fonds du chancelier. Pour [...] ces activités, on a également puisé [...] dans le budget du Bureau de la presse et de l'information, qui s'élevait à 20 millions de deutsche marks par année, et dans les budgets d'information de différents ministères, particulièrement dans celui du ministère de la Défense qui totalisait 6 millions de deutsche marks par année.

L'élection de 1957 s'est soldée par une troisième défaite consécutive pour le SPD qui comptait pourtant 600 000 membres. La CDU n'en comptait que 250 000, mais s'était retrouvée, grâce aux contributions des milieux d'affaires, avec un budget de campagne électorale beaucoup moins important. Il y a donc eu contestation devant le Tribunal constitutionnel fédéral. En 1958, ce tribunal a déclaré inconstitutionnelle l'exonération fiscale des contributions des sociétés à la caisse des partis (Heidenheimer et Langdon 1968), menaçant ainsi les avantages en matière de collecte de fonds acquis au parti au pouvoir.

En 1959, les démocrates chrétiens ont réagi en créant, à même le budget fédéral, un fonds de subvention de 5 millions de deutsche marks par année « pour la promotion de l'éducation politique par les partis » (Schleth et Pinto-Duschinsky 1970, 43), visant à pallier

l'insuffisance des contributions des sociétés. En 1962, ils ont débloqué 15 millions de deutsche marks supplémentaires au titre des fonds spéciaux d'indemnisation des activités des partis en vertu de l'article 21 de la Constitution. En 1964, ceux-ci ont porté à 38 millions de deutsche marks l'enveloppe fédérale des subventions aux grands partis.

À partir de 1960, de nombreux gouvernements d'État, imitant le *Land* de Basse-Saxe, ont créé leurs propres subventions aux partis.

D'autres ressources prélevées sur le Trésor public ont en outre profité aux fondations politiques. Déjà, au début des années 60, certains projets de ces établissements ont reçu un soutien modeste du gouvernement fédéral et des gouvernements d'État. En 1962, un comité du *Bundestag* a voté de justesse une aide à leurs projets d'éducation politique dans les pays en voie de développement, à même le budget du nouveau BMZ. Ce financement public a augmenté rapidement, passant de 130 000 deutsche marks à plus de 45 millions de deutsche marks entre 1962 et 1970. Ces fonds étaient destinés à la réalisation de projets à l'étranger, mais l'accroissement des budgets et du personnel des fondations a profité indirectement à leurs activités au pays.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le SPD s'est trouvé favorisé par la décision rendue en 1958 par le Tribunal constitutionnel fédéral qui retirait aux sociétés le droit d'obtenir des déductions d'impôt pour leurs contributions aux partis politiques. Certains membres du parti n'ont pourtant pas trouvé satisfaisante l'augmentation des subventions publiques à compter de 1959. Le gouvernement SPD de l'État de Hesse a pris l'initiative de contester devant le Tribunal constitutionnel fédéral l'aide qui visait, faut-il le rappeler, à compenser l'effectif relativement restreint de la CDU et la modestie de ses cotisations (Duebber et Braunthal 1963, 779). Les petits partis, tel le Parti national-démocrate (NPD), se sont rangés derrière lui, arguant que l'inaccessibilité de cette aide aux groupes marginaux violait la disposition de la *Loi fondamentale* garantissant « l'égalité des chances » aux partis politiques.

Les contestataires ont obtenu gain de cause. En 1966, le tribunal a déclaré que la Constitution devait garantir à la population « le droit et la liberté de faire connaître ses opinions et ses volontés aux organes de l'État, et non l'inverse ». Il a déclaré inconstitutionnel le programme fédéral de subventions qui menaçait ces principes, car il aurait fait du soutien financier permanent des partis une obligation de l'État. Toutefois, les juges ont admis le remboursement à même le Trésor public des « dépenses indispensables à la tenue d'une *campagne électorale* appropriée » à la condition que les petits partis y aient également droit (Schleth et Pinto-Duschinsky 1970, 45).

Cette décision a inspiré la *Loi sur les partis* de 1967. Le législateur a institué, en faveur des appareils extraparlementaires de parti, des subventions applicables aux dépenses d'élection du *Bundestag*. En 1979, il en a étendu l'application aux dépenses d'élection du Parlement européen, et la *Loi sur les partis*, adoptée en 1983, a majoré le taux de remboursement de ces dépenses. À partir de 1967, les parlements des États ont institué leurs propres modalités de subvention des dépenses électorales des partis.

À compter de cette même année, le *Bundestag* s'est dérobé aux directives du Tribunal constitutionnel fédéral de deux façons principales. Premièrement, la *Loi sur les partis* élargissait la notion de dépenses d'élection, alléguant que la préparation d'une campagne électorale s'étend sur plusieurs années. Ainsi, des dépenses électorales se sont trouvées assimilées à des dépenses courantes. Sous ce prétexte, on a modifié les dispositions limitant le remboursement aux dépenses engagées pendant les campagnes, de façon à autoriser l'octroi de ressources considérables entre celles-ci, 60 % des nouvelles subventions pouvant être débloquées dans les années précédant les élections (Wildenmann 1987, 96).

Deuxièmement, à même le budget du ministère de l'Intérieur, le *Bundestag* a voté une enveloppe de subventions (*Globalzüschuss*) aux fondations politiques liées à chacun des partis s'y trouvant représentés. Les fondations ayant une entité juridique distincte, leurs activités n'étaient pas visées par la récente décision du Tribunal constitutionnel fédéral. De plus, elles n'étaient pas tenues de rendre compte, cas par cas, de l'utilisation des sommes reçues.

Non seulement les fondations politiques permettaient-elles de contourner la décision rendue par le Tribunal constitutionnel fédéral de 1966 en maintenant un certain financement public des activités autres qu'électorales, mais elles présentaient aussi d'autres avantages pour les partis établis. Ladite décision prévoyait que tous les partis ayant obtenu au moins 0,5 % des suffrages avaient droit aux subventions électorales instituées en 1967, tandis que les subventions globales étaient réservées aux seules fondations politiques liées aux partis ayant recueilli au moins 5 % des suffrages.

À partir de 1967, ces fondations ont non seulement reçu du ministère du Développement des subventions de plus en plus généreuses pour la réalisation de projets à l'étranger, mais elles ont aussi bénéficié des nouvelles subventions versées par le ministère de l'Intérieur pour la réalisation de leurs activités au pays. Elles ont de surcroît profité de l'aide plus modeste, mais non négligeable,

accordée par certains autres ministères du gouvernement fédéral et des gouvernements des États.

À venir jusqu'en 1967, il n'existait que trois fondations politiques affiliées respectivement à la CDU, au SPD et au FDP. Cette année-là, pour avoir accès à l'enveloppe des subventions du ministère de l'Intérieur, l'Union sociale-chrétienne (CSU), alliée de la CDU dont elle représente la branche bavaroise, a créé la fondation Hanns-Seidel. Mais celle-ci a dû attendre 1976 pour que le ministère du Développement subventionne la réalisation de ses projets à l'étranger.

Le statut ambigu des fondations politiques s'est révélé fort pratique. Pour profiter des subventions, chaque fondation devait être affiliée à l'un des partis politiques représentés au *Bundestag*. Cette règle évitait le partage des ressources avec les autres formations politiques ou avec les organisations apolitiques. Par ailleurs, les fondations devaient être officiellement distinctes des partis, ce qui leur permettait de se soustraire aux décisions rendues par le Tribunal constitutionnel en 1958 et en 1966. C'est pourquoi l'on a eu recours, pour les désigner, au terme *parteinahe*, ce qui signifie « proche d'un parti ». Autrement dit, il était possible de les traiter comme des organes de parti ou non, selon les besoins[5].

L'existence de deux entités juridiques distinctes, les partis et les fondations, a avantagé les grands partis à un autre égard. La décision du Tribunal constitutionnel fédéral de 1958 a bien mis fin à l'exonération fiscale des contributions d'entreprises à la caisse des partis politiques, mais non à celle des contributions privées aux fondations. D'où l'intérêt de confier à ces dernières la réalisation du plus grand nombre d'activités politiques possibles, notamment la recherche et les sondages d'opinion. Grâce à ce régime fiscal privilégié, les fondations politiques ont pu cumuler subventions publiques et dons privés, encore que l'État ait été leur principal bailleur de fonds.

Pour demeurer juridiquement distinctes, les fondations se sont dotées de conseils d'administration; pour conserver des liens avec le parti, elles ont choisi les membres de ces conseils parmi les cadres supérieurs du parti, les ministres, les élus et les figures publiques proches des milieux politiques (voir le tableau 4.4).

Dans les années 70, les subventions ont augmenté, ajoutant du même coup au poids politique des fondations. D'où l'intérêt, pour tous les grands partis, de protéger ce système avantageux contre la critique populaire et les plaintes des partis exclus en raison de leur taille restreinte. Les réunions des cadres supérieurs des fondations ressemblaient en tous points aux rencontres des membres d'un club, a déclaré

l'un d'entre eux en entrevue. Un autre a renchéri : « Nous ne sommes pas seulement un club, nous sommes une mafia. »

On peut juger de la croissance des fondations politiques d'après le montant total des subventions reçues du gouvernement fédéral, leur principal bailleur de fonds. Pour la réalisation de projets dans les pays en voie de développement, le ministère du Développement leur a versé 0,13 million de deutsche marks en 1962, 28,7 millions en 1969, 91,2 millions en 1975, 155,5 millions en 1980 et 218,7 millions en 1985. Pour la poursuite d'activités en territoire national, le ministère de l'Intérieur leur a accordé 9 millions de deutsche marks en 1967, 10,0 millions en 1969, 42,5 millions en 1975, 72,6 millions en 1980, 99,3 millions en 1985 et 184,9 millions en 1990 (voir le tableau 4.2).

La montée en flèche du financement public des fondations politiques se trouve encore corroborée par le total de leurs ressources provenant du Trésor fédéral, soit les subventions attribuées à divers postes budgétaires ou accordées par certains ministères, dont le BMZ et le BMI. Le gouvernement fédéral a mis à leur disposition 74,3 millions de deutsche marks en 1970, 160,6 millions en 1975, 270,9 millions en 1980, 381,5 millions en 1985 et plus de 500 millions en 1990 (voir le tableau 4.1).

Au début des années 80, des inquiétudes se sont fait jour touchant le rôle des fondations politiques dans le financement des appareils de parti. On soulignait notamment l'illogisme des mesures fiscales s'appliquant aux contributions importantes faites à la caisse des partis et aux fondations politiques, les premières étant imposables et les secondes ne l'étant pas. Ces mesures incitaient les donateurs et les partis à remettre leurs dons aux fondations, à charge pour elles de les reverser à leurs véritables destinataires. Il faut cependant noter que les fondations ne constituaient pas le principal ou l'unique moyen de « passer » de l'argent aux partis.

En mars 1982, Karl Carstens, président de la Fédération, a confié l'étude de l'épineuse question du financement des partis politiques à un comité *ad hoc* multipartite. Partant notamment du principe « suivant lequel une démocratie libre doit veiller à ce que son régime fiscal ne favorise pas certaines organisations au détriment des partis », ce comité a recommandé, entre autres choses, d'interdire aux fondations politiques d'acheminer des fonds aux formations dont elles sont proches, de vérifier de plus près leurs états financiers et de désigner des personnes différentes à la présidence et à la trésorerie nationales des fondations et des partis (Schneider 1989, 226).

Le rapport de ce comité est à l'origine de la nouvelle *Loi sur les partis* promulguée en 1983. Mais le législateur a passé outre à certaines

de ses recommandations. Aussi les Verts en ont-ils appelé devant le Tribunal constitutionnel fédéral, non seulement du texte législatif, mais aussi des nombreux scandales rapportés par la presse depuis 1981, le moindre n'étant pas l'affaire Flick. Selon certains auteurs, les contributions politiques ont donné lieu à des abus d'une telle ampleur que, entre 1982 et 1988, il s'est instruit plus de 1 800 affaires impliquant tous les grands partis, sauf les Verts, et nombre de dirigeants d'entreprises allemandes. Peu d'accusations ont été portées « puisque la plupart des causes ont été classées ou réglées par des amendes négociées entre le juge et l'avocat de la défense » (Blankenburg *et al.* 1989, 920 et 921).

Il n'y a pas lieu de faire état ici des révélations et des allégations touchant les contributions considérables (26 millions de deutsche marks) que la société Flick aurait faites à des organisations politiques entre 1969 et 1980 (Alemann 1989, 865). Il suffit de préciser que jamais pareil scandale politique n'avait ébranlé l'Allemagne de l'Ouest. On a prétendu que le gouvernement fédéral avait usé de son pouvoir discrétionnaire pour consentir à la société d'énormes avantages fiscaux en contrepartie de ses contributions à des organisations politiques. Cette charge n'a pas été retenue en justice, encore que deux ex-ministres de l'Économie, Hans Friderichs et Otto Graf Lambsdorff, aient été condamnés à des amendes pour avoir acheminé illégalement les contributions de la société (Blankenburg *et al.* 1989, 926).

Le fait que la société Flick ait donné 4,4 millions de deutsche marks à des fondations politiques soulève des questions sur le rôle de ces dernières dans l'alimentation des caisses de partis (Forrester 1985, 44). De 1975 à 1980, la fondation Friedrich-Ebert a reçu 2,76 millions de deutsche marks, la fondation Friedrich-Naumann, 1,35 million, la fondation Hanns-Seidel, 280 000 deutsche marks et la fondation Konrad-Adenauer, 10 000 deutsche marks.

L'instruction a mis à jour d'autres pratiques répréhensibles. La fondation Friedrich-Naumann a rendu au FDP des services (prêt de personnel et de voitures de fonction, subvention de publications par le biais de son système d'abonnement, etc.), dont la révélation l'a privée de son régime fiscal privilégié entre 1978 et 1982 (Wewer 1988b et renseignements obtenus auprès de la fondation Friedrich-Naumann).

Les subventions publiques aux fondations politiques constituent des contributions à la caisse des partis dont elles sont proches, ont soutenu les Verts devant le Tribunal constitutionnel fédéral. Ces subventions sont donc anticonstitutionnelles, car le système les interdit aux petits partis en violation du principe de « l'égalité des chances » garanti par la *Loi fondamentale*. La décision rendue par le Tribunal en 1986 n'a pas eu pour effet d'abolir le financement public des fondations

politiques; elle a plutôt permis aux Verts eux-mêmes de s'intégrer dans le système, consacrant leur droit aux subventions fédérales pour la création de leur propre fondation, droit dont ils se sont prévalus, non sans appréhension, pour créer la coalition Arc-en-ciel. Si la décision de 1986 a établi la constitutionnalité des subventions fédérales aux fondations politiques, elle n'en a pas moins stigmatisé certaines pratiques, que dénonce également un rapport récent émanant du Bureau du vérificateur fédéral.

Les scandales des dernières années ont permis de tracer des lignes de démarcation plus précises pour délimiter le financement des fondations politiques de celui de leurs partis d'affiliation. Néanmoins, comme nous allons le démontrer plus loin, même si les premières ne servent plus à dissimuler l'origine des contributions destinées aux seconds, il n'est toujours pas facile d'établir de nettes distinctions entre leurs activités respectives. Les travaux des fondations profitent aux partis auxquels elles sont liées.

LE FINANCEMENT ET L'ORGANISATION

Le financement public

Il suffit d'examiner les finances des fondations pour avoir une idée de leurs activités. Ces rapports annuels sont une bonne source de renseignements sur la structure organisationnelle et la situation financière des fondations. Toutefois, leur mode de présentation ne facilite pas les comparaisons entre fondations pas plus qu'il ne nous éclaire sur les dons privés. Sans compter que, dans le passé, on y aurait vainement cherché la mention de certains fonds spéciaux. De plus, les comptes n'indiquent pas les pays de réalisation des projets, certains postes comme les services administratifs s'appliquant aux activités tant nationales qu'internationales.

Les rapports officiels constituent une autre source de renseignements, mais la plupart des postes des budgets fédéraux officiels regroupent la totalité des subventions aux fondations politiques et à d'autres organismes. Il est souvent impossible d'isoler les ressources mises globalement à la disposition des premières. Les dépenses attribuées à certains postes sont ventilées dans des documents spéciaux, parfois confidentiels, à l'intention de comités *ad hoc* du *Bundestag*. Les renseignements les plus précis et les plus complets sur les subventions accordées par le gouvernement fédéral aux fondations politiques sont contenus dans la réponse à une série de questions que les Verts ont soulevées en séance parlementaire, en 1986 (Drucksache 10/5281).

On y trouve le détail des subventions attribuées aux différents postes des budgets de 1970 à 1986.

En présumant que les comptes officiels font état de tous les fonds spéciaux et de toutes les contributions privées, une hypothèse douteuse pour certaines époques, les fondations politiques tirent l'essentiel de leurs ressources du budget fédéral. Ainsi, de 1980 à 1986, les subventions fédérales ont compté pour plus de 90 % dans les budgets annuels de la fondation Konrad-Adenauer, variant de 91,3 % en 1980 à 98,4 % en 1981 (Schürmann 1989, 49).

À en juger par les budgets de l'exercice 1989 des fondations Konrad-Adenauer et Friedrich-Naumann et ceux de l'exercice 1988 des fondations Friedrich-Ebert et Hanns-Seidel, le tableau des ressources des quatre organisations, à l'exclusion des prêts et des frais de scolarité, se présenterait comme suit :

- subventions du gouvernement fédéral 95 %
- autres subventions publiques (surtout des gouvernements des États) 2 %
- dons 1 %
- autres 2 %

L'augmentation du montant total des subventions accordées par le gouvernement fédéral aux fondations politiques depuis 1970 fait l'objet du tableau 4.1, dont les données sont tirées de Drucksache (10/5281, 2). Ces subventions ont pour objet la réalisation de projets tant au pays qu'à l'étranger.

Les principales catégories de subventions du gouvernement fédéral aux fondations politiques (chiffres pour 1985, exprimés en millions de deutsche marks) sont les suivantes :

A. ***Subventions pour des activités au pays***

Bundesministerium des Inneren
(Ministère de l'Intérieur — BMI)
- Enveloppe globale 99,3

Bundesministerium für Bildung und Wissenchaft
(Ministère de l'Éducation — BMBW)
- Bourses et subventions accordées à des étudiants allemands 23,0

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen
(Ministère des Relations intérieures — BMIB)
- Événements et visites à Berlin-Ouest 4,3

B. *Subventions pour des activités à l'étranger*

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
(Ministère de la Coopération économique — BMZ)

- Réalisation de projets dans les pays en développement 218,7

Auswärtiges Amt
(Ministère des Affaires étrangères — AA)

- Bourses et subventions à des étudiants étrangers et à des fondations dans les pays industrialisés 21,8

Tableau 4.1
Enveloppe fédérale des subventions aux fondations politiques, 1970–1986
(en milliers de deutsche marks)

Année	Fondation Friedrich-Naumann	Fondation Friedrich-Ebert	Fondation Hanns-Seidel	Fondation Konrad-Adenauer	Total
1970	12 210	32 806	1 606	27 684	74 306
1971	11 650	44 613	1 653	35 982	93 898
1972	15 442	52 345	2 361	38 386	108 534
1973	15 917	50 380	3 193	41 224	110 714
1974	22 671	71 146	4 667	48 982	147 466
1975	23 927	71 873	6 178	58 587	160 565
1976	25 658	66 402	6 079	56 229	154 368
1977	29 355	78 082	9 712	65 054	182 203
1978	33 685	90 185	13 794	73 496	211 160
1979	40 175	104 453	16 611	84 569	245 808
1980	44 035	114 996	23 615	88 252	270 898
1981	48 975	118 457	31 903	105 655	304 990
1982	49 976	120 765	37 432	109 091	317 264
1983	51 426	122 382	42 527	114 855	331 190
1984	53 782	124 753	46 614	117 971	343 120
1985	56 444	139 684	58 152	127 267	381 547
1986	61 296	136 177	59 979	134 983	392 435

Source : Deutscher Bundestag, Drucksache 10/5281, 04.04.86, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schily, Suhr und der Fraktion DIE GRÜNEN – Drucksache 10/4652. (Allemagne, Parlement fédéral, publication 10/5281, 04.04.86, réponse du gouvernement fédéral à une question des membres Schily et Suhr et du caucus du Parti vert – Publication 10/4652.)

Le pourcentage des subventions fédérales aux fondations politiques pour la réalisation d'activités au pays s'est établi à 28 % en 1970, contre 35 % en 1980 et en 1985. En 1989, environ 40 % des fonds versés aux fondations à même les deniers publics ont été affectés à ce genre d'activités. Ce qui prouve que les fondations politiques se consacraient essentiellement à la réalisation de projets à l'étranger, lesquels ne seront qu'effleurés dans cette étude.

L'augmentation de l'enveloppe des subventions du ministère de l'Intérieur aux fondations fait l'objet du tableau 4.2. La majeure partie des ressources que les fondations affectent à leurs activités intérieures provient de cette source.

Les fonds versés par le ministère fédéral de l'Éducation depuis 1970 figurent au tableau 4.3. Les fondations s'en servent surtout pour décerner des bourses à des étudiants allemands.

La structure organisationnelle

Étant donné les ressources considérables dont disposent les fondations, il ne faut pas s'étonner qu'elles maintiennent des bureaux imposants tant en République fédérale allemande qu'à l'étranger. D'importants travaux d'agrandissement sont en cours au complexe en briques rouges que la fondation Friedrich-Ebert possède à proximité du centre administratif du Parti social-démocrate (SPD), à Bonn. De plus, en 1989, la fondation met la maison de Karl Marx, à Trèves, à la disposition de ses boursiers de Bonn-Venusberg, et possède six succursales en Allemagne de l'Ouest et huit centres de colloques (Rapport annuel de 1989).

Le centre administratif de la fondation Konrad-Adenauer, que l'hebdomadaire *Der Spiegel* a comparé avec humour à celui d'une compagnie d'assurances, est situé dans la banlieue moderne de Sankt Augustin, à plusieurs kilomètres du siège de l'Union démocrate-chrétienne (CDU), à Bonn. La fondation possède un centre de colloques et des bureaux au château d'Eichholz. En 1990, elle a exploité 14 autres centres répartis dans les différentes régions de l'Allemagne (Konrad-Adenauer-Stiftung 1990b, 35).

La fondation Friedrich-Naumann a partagé son centre administratif avec le Parti libéral (FDP) jusqu'en 1984, année où elle a emménagé dans ses propres locaux, situés à plusieurs kilomètres du siège du parti. Son siège social est maintenant installé dans le *Margarethenhof*, un ancien hôtel de villégiature fort pittoresque niché dans les collines dominant Königswinter, près de Bonn[6]. La fondation loue des locaux à Berlin et a établi des centres de formation politique dans des cadres enchanteurs à Sarrebruck et à Constance. Elle prévoit en ouvrir d'autres à

Tableau 4.2
Enveloppe des subventions (Globalzüschusse) du ministère fédéral de l'Intérieur (me) aux fondations politiques, 1967–1990
(en milliers de deutsche marks)

Année	Fondation Friedrich-Naumann	Fondation Friedrich-Ebert	Fondation Hanns-Seidel	Fondation Konrad-Adenauer	Coalition Arc-en-ciel	Total (arrondi)
1967	1 000	3 500	1 000	3 500	0	9 000
1968	1 000	3 500	1 000	3 500	0	9 000
1969	1 100	3 900	1 100	3 900	0	10 000
1970	2 888	5 944	1 600	5 566	0	16 000
1971	2 888	5 944	1 600	5 566	0	16 000
1972	4 388	8 694	2 321	8 095	0	23 500
1973	5 721	10 861	3 154	9 761	0	29 500
1974	6 443	12 556	4 543	11 456	0	35 000
1975	7 971	14 778	6 070	13 679	0	42 500
1976	8 071	15 522	5 893	14 281	0	42 333
1977	8 917	19 959	8 660	18 132	0	55 670
1978	9 973	22 886	9 973	20 715	0	63 549
1979	10 694	25 877	10 694	23 292	0	70 358
1980	11 046	26 673	11 046	23 879	0	72 645
1981	12 097	30 421	12 097	27 212	0	81 829
1982	12 476	31 734	12 476	28 272	0	84 980
1983	12 759	32 642	12 778	29 047	0	87 226
1984	12 861	32 998	12 919	29 405	0	88 183
1985	13 964	36 057	15 274	34 033	0	99 340
1986	15 562	36 311	15 562	36 311	0	103 747
1987	18 189	41 743	19 339	44 994	0	124 265
1988	20 134	51 735	22 765	48 804	0	143 438
1989	24 277	52 882	23 547	46 526	4 181	151 413
1990	25 881	65 633	24 011	59 933	9 467	184 925

Sources : 1967–1969 : Veregge 1977, 48; 1970–1985 : Drucksache 10/5281; 1986–1990 : information du me fournie par la fondation Friedrich-Naumann.

Notes : Dans la période de 1986–1990 sont comprises des subventions immobilières. Dans certains cas, les totaux ne sont pas tout à fait conformes à la somme des colonnes.

Tableau 4.3
Subventions du ministère fédéral de l'Éducation aux fondations politiques, 1970–1986
(en milliers de deutsche marks)

Année	Fondation Friedrich-Naumann	Fondation Friedrich-Ebert	Fondation Hanns-Seidel	Fondation Konrad-Adenauer	Total
1970		1 557		1 113	2 670
1971		2 544		2 061	4 606
1972		3 765		2 748	6 512
1973	60	4 394		3 348	7 803
1974	229	5 048		3 811	9 087
1975	400	5 502		4 740	10 641
1976	515	5 454		4 684	10 652
1977	636	6 074		5 676	12 386
1978	971	6 594		6 246	13 811
1979	1 582	6 708		6 394	14 684
1980	1 774	7 048		6 919	15 742
1981	1 731	6 555		6 296	14 574
1982	1 984	7 450	70	7 066	16 570
1983	2 073	7 935	287	6 842	17 136
1984	2 385	8 782	855	7 516	19 538
1985	2 918	9 769	1 840	8 505	23 043
1986	3 203	10 205	2 583	9 640	25 641

Source : Drucksache 10/5281.

Note : Dans certains cas, les totaux ne sont pas tout à fait conformes à la somme des colonnes.

Lauenbourg, près de Hambourg, et dans deux localités de l'ancienne République démocratique allemande.

La fondation Hanns-Seidel a installé son siège social dans un ancien immeuble d'appartements munichois. Elle exploite deux importants centres éducatifs en Bavière et possède un bureau régional à Bonn.

En 1989, la fondation Friedrich-Ebert employait 754 personnes à plein temps, dont 399 à son siège central, 220 dans ses centres éducatifs et ses bureaux régionaux et 135 à l'étranger (Rapport annuel de 1989). Ces données ne tiennent pas compte du personnel de secrétariat ni du personnel recruté localement par les bureaux de la fondation à l'étranger[7].

En 1987, la fondation Konrad-Adenauer employait 432 personnes au pays et 80 à l'étranger en sus de centaines de responsables de projets. Déjà, en 1979, les bureaux outre-mer de la fondation et ses projets fournissaient de l'emploi à 1 500 personnes (Deussen 1979, 108).

En 1989, la fondation Friedrich-Naumann avait à son service 191 personnes au pays et 50 à l'étranger.

En 1988, l'effectif de la fondation Hanns-Seidel était réparti comme suit : 241 personnes au pays, 53 représentants et environ 500 salariés à l'étranger.

La plupart des quelque 1 500 membres du personnel des fondations allemandes s'occupent des programmes nationaux. Leur répartition selon le lieu de réalisation des projets (au pays ou à l'étranger) n'est pas disponible, car plusieurs services, notamment les services financiers et administratifs, sont responsables des deux catégories d'activités.

Les quatre fondations politiques possèdent des organigrammes fort semblables. Leurs principaux services sont les suivants : formation et clubs politiques, recherche, bourses d'études et activités internationales. Elles sont également responsables de la conservation des archives des partis auxquels elles sont affiliées, et leurs programmes de publication sont très dynamiques.

Le contrôle officiel des fondations relève de conseils d'administration composés de plusieurs douzaines de membres (*Mitgleider*), de conseils exécutifs plus restreints et de conseils de surveillance. Des différences minimes s'observent d'une fondation à l'autre (Vieregge 1977). Le conseil d'administration de chaque fondation est surtout formé de membres en vue du parti d'affiliation. Par exemple, le chancelier fédéral Helmut Kohl siège au conseil de la fondation Konrad-Adenauer[8]. En 1985, ce conseil se composait à 80 % de dirigeants de la CDU et celui de la fondation Friedrich-Ebert comptait 66 % de politiciens SPD, dont trois personnes occupant ou ayant occupé des postes de premiers ministres d'État, ainsi que du chef et du secrétaire général du parti.

Membres en règle du parti associé à chaque fondation, des syndicalistes et des chefs d'entreprises telles que Daimler-Benz siégeaient également au conseil d'administration. Le conseil de la fondation Seidel comptait 77 % de politiciens de l'Union sociale-chrétienne (CSU), dont le chef du parti Franz-Josef Strauss. Le conseil d'administration de la fondation Friedrich-Naumann était présidé par Ralf Dahrendorf et 54 % de ses membres étaient des politiciens FDP, dont l'ex-président Walter Scheel et le comte Lambsdorff (Forrester 1985, 43).

Le modèle d'imbrication des directions au sein des partis et des fondations politiques est illustré dans Kress (1985) et repris au tableau 4.4.

Tableau 4.4
Liens des membres des conseils des fondations politiques avec les partis, 1982–1984
(en pourcentage)

	Fondation Friedrich-Naumann	Fondation Friedrich-Ebert	Fondation Hanns-Seidel	Fondation Konrad-Adenauer
Membres du gouvernement fédéral ou d'un État	23	25	28	27,5
Membres du corps législatif de la Fédération ou d'un État	32	28	36	57,5
Membres d'organisations liées au parti d'affiliation	5	31	16	10
Autres	41	16	20	5
	101	100	100	100

Sources : Rapports annuels des fondations, cités par Kress (1985, 26).

Notes : Y compris des ex-ministres et ex-membres des corps législatifs. Les statistiques de la fondation Friedrich-Naumann sont destinées au *Kuratorium*. Les chiffres ayant été arrondis, ils ne totalisent pas nécessairement 100.

L'affiliation des membres des actuels conseils d'administration des fondations politiques est étudiée plus loin.

LES ACTIVITÉS DES FONDATIONS

L'éducation politique

Comme nous l'avons déjà précisé, les fondations politiques se sont occupées dès l'origine « d'éducation politique », et ce en conformité avec la *Loi sur les partis* de 1967 qui confie aux formations politiques le mandat de « susciter et de faire progresser cette forme d'éducation » (Nicolls 1984, 198). À l'heure actuelle, les fondations exploitent toute une série de centres de formation et de colloques.

La fondation Friedrich-Ebert possède sept centres régionaux, en sus de sa première *Heimvolkshochschule* de Bergneustadt, près de Cologne. Le plus petit, situé à Bad Münstereifel, aux environs de Bonn, a une capacité d'accueil de 35 lits répartis dans des chambres pour une ou deux personnes, tandis que la *Gustav-Heinemann-Akademie*, à Freudenberg, inaugurée en 1974, peut accueillir 93 personnes dans ses 49 chambres. Ces huit centres ont une capacité totale de 495 personnes,

et chacun est pourvu d'une ou de plusieurs salles pour les séminaires, des salles de cours et des salles de rencontre. Les fondations politiques ont opté pour ce type d'établissement parce qu'il facilite les échanges informels entre les participants et participantes et leur permet de vivre une expérience plus enrichissante. Les fondations s'efforcent de tenir leurs réunions dans d'agréables retraites champêtres.

La fondation Friedrich-Ebert dispose de six centres régionaux pourvus de salles de cours mais sans service d'hébergement. Un centre spécial est réservé aux étudiants et étudiantes qui bénéficient d'une bourse de la fondation. Un autre de ses programmes comporte 34 groupes régionaux de discussion.

L'administration des activités d'éducation politique de la fondation Konrad-Adenauer se fait à partir de l'*Heimvolkshochschule* du château d'Eichholz maintenant entouré d'immeubles modernes, à Wesseling, entre Bonn et Cologne. La fondation administre 14 programmes régionaux de formation. Eichholz est son unique centre de colloques, mais elle compte en ouvrir un autre à Erfurt ou à Magdebourg. Les cours offerts dans le cadre de ces programmes régionaux se tiennent dans des hôtels ou des *Heimvolkshochschulen* de location.

La fondation Hanns-Seidel tient ses séminaires dans deux magnifiques monuments historiques, un château restauré et un ancien monastère, situés aux deux extrémités de la Bavière (Kloster Banz et Wildbad Kreuth).

La *Theodor-Heuss-Akademie*, principal centre de formation de la fondation Friedrich-Naumann, abrite les archives du libéralisme allemand; elle est installée à Gummersbach, près de Cologne. S'y ajoutent les centres européens de colloques situés dans les régions de la Sarre et de Berlin-Ouest. Des réunions se tiennent au club politique du siège social de *Margarethenhof* qui, comme nous l'avons déjà mentionné, est un ancien hôtel situé dans les collines du Seibengebirger dominant Königswinter. Des colloques ont également lieu à Waldhaus Jakob, près de Constance.

Les rapports annuels des fondations présentent des statistiques sur les activités de formation organisées dans ces cadres agréables. Kress en chiffre la participation en 1982 (voir le tableau 4.5).

Selon le dernier rapport annuel de la fondation Friedrich-Ebert, en 1989, 53 579 personnes ont participé à 2 152 activités de formation politique.

Un rapport interne de la fondation Konrad-Adenauer (1990a) fait état d'un total de 60 218 participations à ses 1 427 activités de formation. De ce nombre sont exclus les groupes restreints ayant participé aux conférences organisées par d'autres services tels que le service de

recherche et l'académie politique, laquelle organise chaque année des activités pour quelque 2 000 spécialistes allemands et européens.

Le rapport annuel de 1989 de la fondation Friedrich-Naumann recense 8 410 participants et participantes dans ses trois principaux centres de formation politique. Ces statistiques excluent les personnes ayant fréquenté les centres de Berlin et de Constance.

Le rapport annuel de 1988 de la fondation bavaroise Hanns-Seidel fait mention de 18 231 participants et participantes à 504 séminaires de formation politique, sans compter les 6 410 personnes ayant assisté aux 44 réunions organisées sous les auspices de son académie politique.

Tableau 4.5
Activités de formation politique organisées par les fondations politiques et inscriptions, 1982

	Nombre de séances	Total des inscriptions
Fondation Friedrich-Naumann		
Theodor-Heuss-Akademie	80–100	environ 10 000
Autres	99	environ 10 000
Fondation Friedrich-Ebert		
Formation politique	1 317	33 817
Information sociopolitique	727	18 700
Fondation Hanns-Seidel		
Formation politique	364	environ 20 750
Académie politique	49	2 600
Fondation Konrad-Adenauer		
Formation politique	1 310	44 000
Académie politique		1 800

Source : Kress (1985, 33 et 34).

Note : La catégorie « Information sociopolitique » de la fondation Friedrich-Ebert renvoie aux activités externes.

Ces activités de formation sont d'une durée variable. Ainsi, des 504 séminaires organisés par la fondation Hanns-Seidel en 1988, 183 (36 %) ont duré une semaine; 146 (29 %), trois jours; 30 (6 %), deux jours; et 145 (29 %), une seule journée. En 1980, 10 % des 1 082 séances de formation politique de la fondation Konrad-Adenauer ont duré 3,5 jours; 36 %, 2,5 jours; 22 %, 1,5 journée; 15 %, une journée; et 16 %, un après-midi. Le nombre de participants et participantes variait de 20 à 30 par séance.

Dans les premières années, le transport et l'hébergement étaient offerts gratuitement aux participants et participantes. Depuis peu, on

demande des frais minimes, qu'on oublie parfois de percevoir. À la fondation Friedrich-Naumann, les frais d'inscription au colloque d'un week-end (deux jours et demi) en pension complète sont de 60 deutsche marks, soit le cinquième du coût réel. La fondation Konrad-Adenauer demande de 10 à 100 deutsche marks pour ses cours en l'ancienne Allemagne de l'Ouest, et davantage pour ceux de Berlin. Les frais de déplacement sont parfois subventionnés. La fondation Konrad-Adenauer estime également au cinquième du coût réel le tarif d'inscription à ses activités.

La formation politique englobe diverses activités destinées à des publics divers. Les cours visent à encourager l'engagement politique en réunissant des groupes de citoyens et de citoyennes en vue de discussions plus ou moins structurées sur des questions d'intérêt public. Occasionnellement se tiennent aussi certains colloques d'assez haut niveau, réservés aux universitaires, aux spécialistes et aux politiciens d'expérience. D'autres s'adressent aux étudiants, aux femmes, aux syndicalistes et à d'autres groupes spéciaux. Des activités sont même prévues pour les écoliers. La plupart des rencontres consistent en discussions sur un aspect de la politique, mais certaines activités de formation visent l'acquisition d'habiletés comme l'art oratoire. La formation politique revêt aussi la forme de séjours d'étude en l'ancienne Allemagne de l'Est et dans d'autres pays.

Les fondations estiment que leurs cours généraux de formation politique attirent surtout les militants de niveau intermédiaire et les cadres de l'appareil du parti d'affiliation.

Les activités de formation offertes par les fondations sont élaborées selon un modèle fort semblable mais se distinguent néanmoins par leur forme et leur contenu. La fondation Friedrich-Ebert organise certains de ses cours en coopération avec la Fédération allemande des syndicats de métier (*Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB)) et celle des syndicats de cols blancs (*Deutsche Angestellten-Gewerkschaft* (DAG)). Elle a récemment axé certaines activités de formation sur la liberté d'expression, les politiques en matière de condition féminine, les relations entre les deux Allemagnes (*Deutschlandpolitik*) et la technologie nouvelle. Au siège social de la fondation, deux services s'occupent de formation politique. L'un organise des séances de formation avec séjour et l'autre des séances d'information ainsi que des événements et réunions sans séjour.

L'institut de formation politique de la fondation Konrad-Adenauer a déjà organisé des rencontres à l'intention des enseignants, des journalistes, des militaires, des policiers, des membres de gouvernements locaux, des femmes, des étudiants et des jeunes adultes. Des cours

spéciaux s'adressent au personnel enseignant des bases militaires américaines et britanniques. L'institut publie *Eichholz Brief* pour garder le contact avec les ex-participants et participantes et pour alimenter les échanges de vues sur l'actualité politique. Un petit service distinct, l'académie politique, organise des rencontres spécialisées, notamment celles réservées aux militants et militantes du parti et à des invités provenant de divers pays d'Europe. L'académie politique produit aussi toute une gamme de publications.

L'institut de formation politique de la fondation Adenauer établit une distinction entre les activités de formation grand public de ses centres régionaux et les activités du château d'Eichholz, expressément destinées à des groupes de spécialistes du monde de l'enseignement et des milieux juridique, journalistique et politique, susceptibles d'influencer un grand nombre de personnes dans le cadre de leur travail.

Il se défend de poursuivre des objectifs partisans et souligne que seulement le tiers des participants et participantes sont membres de l'Union démocrate-chrétienne (CDU). Il cherche plutôt à susciter un consensus politique tout en reconnaissant favoriser le point de vue démocrate-chrétien.

Si l'on songe que les activités de la fondation Hanns-Seidel sont strictement bavaroises, son programme de formation politique ne manque pas d'ambition. En 1988, la fondation offrait 504 cours, dont 14 cours destinés à 620 policiers, 28 cours d'art oratoire, 37 séminaires sur les politiques agraires, 17 séminaires sur Berlin, des forums s'adressant aux aînés et des séminaires à l'intention des politiciennes. L'*Akademie für Politik und Zeitgeschehen* n'organise que des séminaires pour spécialistes. Elle est de surcroît responsable de programmes de recherche et de publication. Elle publie la revue *Politische Studien*.

La fondation Friedrich-Naumann a témoigné de son engagement en faveur de l'intégration européenne en installant deux de ses centres éducatifs près des frontières, dans la Sarre et à Berlin-Ouest. Son « centre européen de colloques » de Sarrebruck a « pour vocation de favoriser le dialogue politique et culturel entre les libéraux allemands et français, particulièrement en Alsace, en Lorraine et dans le sud-ouest de l'Allemagne » (Friedrich Naumann Foundation 1989a). Quant aux rencontres de la *Theodor-Heuss-Akademie*, certaines sont de niveau universitaire, par exemple les séminaires sur les travaux de philosophes politiques tels John Rawls et Hannah Arendt. En outre, la fondation organise une série de conférences et de sessions de formation régionales sur des questions pratiques comme les budgets et les plans des

collectivités locales, et certaines habiletés tels l'art oratoire, les relations avec les médias, les relations publiques et la production de documents pour la jeunesse.

Tout en évaluant régulièrement les réactions des participants et participantes, les fondations ne semblent utiliser aucun instrument fiable pour évaluer l'efficacité de l'éducation politique comme moyen de recrutement et de promotion du militantisme au sein du parti[9]. Les anciens et les actuels responsables des fondations politiques ont des points de vue différents. Au dire d'un ancien employé, qui a pris part à l'une de ces rencontres, les programmes de formation politique des fondations sont une perte de temps : « En Grande-Bretagne, quand on en a marre du travail, on fait grève; en Allemagne, on se déclare malade ou on prend un congé de formation. » À son avis, la formation politique n'est guère que du bidon, du bricolage pour « les éboueurs » et autres groupes semblables de travailleurs.

Un représentant de la fondation Friedrich-Naumann est plus optimiste. La formation politique de la fondation viserait deux buts importants. Pour les 80 % de participants et participantes adhérant déjà au Parti libéral (FDP), des cours visent à renforcer l'engagement et d'autres à permettre l'acquisition d'habiletés utiles en politique, comme l'art oratoire. Pour les 20 % qui restent, il existe des cours qui se démarquent suffisamment de la ligne du parti pour les intéresser tout en étant assez proches avec les valeurs libérales de base pour susciter des adhésions au parti.

Le témoignage le plus favorable est venu d'un membre du cabinet du chancelier, pour qui l'éducation politique fait partie intégrante du programme de communication et d'information de la fondation Konrad-Adenauer et est de toute première importance pour l'avenir de la CDU. Son absence serait une catastrophe pour celle-ci.

À l'ère de l'omniprésence de la télévision, qui, en Allemagne, subit l'influence des partis, on peut à juste titre se demander si la formation politique dispensée à un petit nombre d'électeurs et d'électrices est de nature à modifier en profondeur les attitudes et les activités politiques. Ces doutes se trouvent renforcés par la difficulté, voire l'impossibilité de faire la preuve de tels changements. Néanmoins, on aurait tort, nous semble-t-il, de passer par pertes et profits toute forme de formation politique. Pour ce qui est d'intensifier les loyautés, un week-end à la campagne en compagnie de 25 personnes avec qui l'on est en communauté d'idées peut beaucoup plus qu'une soirée passée devant le petit écran. En outre, les 150 000 personnes qui participent chaque année à ces rencontres sont sélectionnées dans des groupes cibles comme les militants et les étudiants. Quant à savoir si l'État devrait verser des

subventions aux partis, aux Églises et autres organisations publiques pour la tenue d'activités de formation, nous aborderons cette question dans la dernière partie. En plus des interrogations soulevées au sujet de l'efficacité des séances de formation avec séjour, les fondations s'arrêtent aussi à comparer les coûts engendrés par l'administration de leurs propres installations avec ceux engendrés par la location de l'équipement lorsque nécessaire. Les opinions divergent d'une fondation à l'autre sur ce qui est le plus profitable. Ainsi, la fondation Friedrich-Ebert a récemment décidé que son réseau de centres de formation avec séjour était beaucoup trop coûteux.

Les bourses d'études

À sa création dans les années 20, la fondation Friedrich-Ebert s'était donné pour objectif premier de décerner des bourses d'études à la « jeunesse prolétaire talentueuse ». Après la Seconde Guerre mondiale, la fondation a mis sur pied des programmes similaires à l'intention des étudiants allemands et, plus tard, des étudiants de pays étrangers. Ces programmes ont pris de l'ampleur à partir de 1962. En 1965, la fondation Konrad-Adenauer a institué son propre programme de bourses d'études. Les quatre fondations politiques possèdent maintenant le leur.

À la fin des années 80, les fondations politiques avaient financé quelque 3 500 bourses destinées à des étudiants allemands et près de 1 000 bourses à l'intention d'étudiants de pays étrangers. Ces statistiques, tirées des derniers rapports annuels des fondations, sont présentées au tableau 4.6.

Tableau 4.6
Bourses décernées par les fondations politiques, 1988–1989

	Fondation Friedrich-Naumann (1988)	Fondation Friedrich-Ebert (1989)	Fondation Hanns-Seidel (1988)	Fondation Konrad-Adenauer (1988)	Total
Étudiants allemands	près de 400	1 324	348	1 408	3 480
Étudiants étrangers	près de 200	368	167	306	1 041
Total	près de 600	1 692	515	1 714	4 521

Sources : Rapports annuels des fondations et renseignements fournis par la fondation Konrad-Adenauer.

Note : Incluant les étudiants qui reçoivent des bourses pendant la durée complète de leurs études.

Une fraction minime des ressources nécessaires provient de fonds spéciaux constitués principalement par le ministère fédéral de l'Éducation qui, en 1970, a relayé le ministère de l'Intérieur pour les bourses attribuées à des étudiants allemands (voir le tableau 4.3) et le ministère des Affaires étrangères pour les bourses remises à des étudiants de pays étrangers.

Les fondations politiques ne sont pas les seules à recevoir des fonds du gouvernement fédéral pour des bourses d'études. Des organismes liés aux Églises catholique et protestante bénéficient du même traitement.

La plupart des boursiers allemands poursuivent des études de premier cycle, spécialement en droit. Environ 25 % sont inscrits à des programmes d'études de deuxième et de troisième cycle. Certains bénéficient de bourses de voyage. Ainsi, en 1987, 10 % des 137 boursiers et boursières de la fondation Konrad-Adenauer ont poursuivi des études à l'étranger, nommément à Oxford (University College), à Cambridge (Wolfson College), à Baltimore (le Centre Bologna de la Johns Hopkins University) et à Georgetown (American University et la School of Foreign Service à la Georgetown University).

En octobre 1990, les fondations ont fixé de concert la valeur des bourses : un montant au prorata des revenus des parents, ne dépassant pas 840 deutsche marks par mois au premier cycle, 1 200 deutsche marks par mois aux cycles supérieurs; plus 300 deutsche marks par mois aux étudiants mariés. Une bourse complémentaire de 150 deutsche marks par mois pour l'acquisition de manuels est accordée à tous[10]. Comme l'enseignement universitaire est gratuit en Allemagne, les bourses des fondations sont essentiellement des bourses de subsistance. Au premier cycle, les bourses sont décernées pour la durée complète des quatre à cinq années d'études. Aux cycles supérieurs, elles sont attribuées pour deux ans avec possibilité d'une année de prolongation[11].

Les régimes de bourses constituent une forme de parrainage susceptible d'être fort utile aux différents partis politiques et aux Églises. Ils peuvent évidemment servir à susciter ou à consolider la loyauté à un parti ou la fidélité à une Église. D'un point de vue financier, ils ont perdu de l'importance, car, depuis la fin des années 60, des crédits au prorata du revenu des parents sont également disponibles au titre du programme BAFÖG du ministère de l'Éducation[12]. Toutefois, le cumul d'une bourse de fondation politique et d'un prêt BAFÖG est interdit. La bourse d'acquisition de manuels est assimilée à un supplément de revenu. Selon les statistiques de la fondation Konrad-Adenauer, en 1989, 52 % des boursiers et boursières ont touché l'allocation pour achat de livres et les autres ont bénéficié d'une bourse de subsistance. La fondation Friedrich-Ebert a distribué 78 % de son fonds en bourses

de subsistance et 22 % en allocations pour achat de livres. La valeur des bourses attribuées par les fondations tient au fait qu'elles ne sont pas remboursables, alors que celles du ministère de l'Éducation le sont.

Les critères d'attribution sont à la fois scolaires et politiques. Certaines fondations publient, dans leurs rapports annuels, des tableaux des résultats aux examens de leurs boursiers et boursières afin de rappeler l'importance de la réussite scolaire. Mais l'adhésion au parti ou la foi religieuse comptent également. Par exemple, dans ses monographies, la fondation Naumann exige des candidats et candidates un engagement social et politique s'inspirant de la pensée libérale (Friedrich Naumann Foundation 1989b). La fondation Konrad-Adenauer exige des candidats « qu'ils soient conscients de leurs responsabilités politiques, qu'ils manifestent de l'intérêt pour la chose politique et qu'ils soient prêts à exercer des responsabilités dans des organisations universitaires, politiques et sociales ». Le régime de bourses permet non seulement de poursuivre des études universitaires mais également « d'acquérir une formation politique moderne » (Deussen 1979, 91 et 92).

Selon un universitaire, membre influent du comité de sélection de la fondation Friedrich-Ebert, une bourse se décerne en fonction de trois critères : le classement scolaire (le classement dans la première moitié de sa classe, selon son groupe d'âge, est une condition sine qua non d'acceptation de la demande); la personnalité; et l'engagement social sous forme de participation à des activités du parti ou de bénévolat au profit d'organismes comme les syndicats ou Amnistie internationale. Bien que le système de bourses soit pour la fondation un moyen privilégié de recrutement au bénéfice du parti, seulement 40 % des demandeurs et des bénéficiaires de bourses sont membres du Parti social-démocrate (SPD). La proportion des bourses accordées à des adhérents aurait diminué ces dernières années par suite d'un moindre dynamisme des mouvements de jeunes au sein du parti.

À la fondation Friedrich-Ebert, des conseillers (*Vertrauensdozenten*) rattachés à chacune des universités passent les demandes au crible et un membre du comité central des bourses effectue ensuite les entrevues. Le taux d'acceptation est d'environ 33 %.

À la fondation Konrad-Adenauer, la procédure de sélection est encore plus complexe. Une demande en bonne et due forme est d'abord présentée. L'adhésion à la CDU et la participation à ses activités ne sont pas indispensables, mais on reconnaît généralement qu'elles constituent des atouts au même titre que d'autres formes d'engagement social, comme l'appartenance à un conseil étudiant. La procédure de sélection en trois étapes qui dure souvent du jeudi au samedi débute par un test d'intelligence comparable à celui de l'armée fédérale

(*Bundeswehr*). Les candidats et candidates doivent rédiger deux dissertations, l'une sur un sujet politique et l'autre sur leur plan de carrière. Suivent un débat devant un jury de trois personnes et une entrevue. Le taux de réussite est de 25 %.

Les fondations politiques s'efforcent de rester en contact avec leurs boursiers et boursières tout au long de leurs études. La fondation Konrad-Adenauer assortit l'attribution de ses bourses de l'obligation de suivre dans l'année un séminaire d'orientation de dix jours portant notamment sur le système politique allemand, sur la théorie démocratique et sur l'approche du type contrat social de la CDU. D'autres séminaires et voyages d'études à l'étranger leur sont proposés pendant la durée de leurs études universitaires. Ces séminaires comprennent des ateliers sur des questions d'intérêt public et, parfois, des cours d'art oratoire. Les anciens boursiers sont conviés à des rencontres organisées spécialement à leur intention.

La fondation Friedrich-Naumann propose aux boursiers de fraîche date des cours portant ordinairement sur la renaissance du libéralisme allemand. En 1988–1989, elle a réuni périodiquement ses boursiers à Berlin. Pendant la période de vacances, elle organise régulièrement à leur intention des séances d'information à la *Theodor-Heuss-Akademie*, à Gummersbach. Pendant l'été, les boursiers de la fondation s'y rassemblent en compagnie d'élèves du secondaire et d'étudiants et d'étudiantes de niveau universitaire pour participer à diverses activités : débats, chants folkloriques allemands, revues de chansonniers (Friedrich Naumann Foundation 1988, 6).

En 1989, la fondation Friedrich-Ebert a publié à l'intention de ses boursiers et boursières (de *stipendiaten* qui signifie étudiant, en allemand) la revue *Stip-in* et a également organisé quelque 80 séminaires et conférences. Depuis 1984, le siège de Bonn-Venusberg leur est exclusivement réservé.

Les fondations politiques usent d'un autre moyen pour resserrer leurs liens avec leurs boursiers et boursières. Elles leur choisissent un ou plusieurs conseillers au sein du corps professoral de leur université. Ce faisant, elles engagent du même coup les professeurs sélectionnés dans des travaux qui les signalent en tant que sympathisants du parti. Ces hommes et ces femmes sont connus des fondations comme personnes de confiance ou « personnes ressources » (les *Vertrauensdozenten* déjà mentionnés au début de cette étude). Non rémunérés, ils voient cependant s'améliorer leurs chances d'obtenir des contrats de recherche des fondations politiques et, de façon générale, l'appui du parti. Les fondations s'attendent à ce que ces personnes ressources reçoivent mensuellement les boursiers en entrevue et organisent des rencontres

de groupe sur le campus même. La fondation Friedrich-Ebert publie dans son rapport annuel les noms et adresses de plus de 200 de ces professeurs.

Les fondations s'attendent à ce que leurs boursiers militent au sein du parti; elles gardent le contact avec les anciens par le biais de rencontres spéciales. La fondation Konrad-Adenauer fait état d'un taux d'assiduité annuel de 25 %.

L'argent jouerait un rôle secondaire dans les demandes de bourses, selon des porte-parole des fondations Konrad-Adenauer et Friedrich-Ebert. Les rencontres et, surtout, les séjours à l'étranger présenteraient un tel attrait que même les candidats et candidates n'ayant pas un urgent besoin d'argent convoiteraient une bourse d'études de la fondation. Selon un responsable du programme de bourses d'une fondation politique, les boursiers et boursières aspirent surtout à devenir membres de ce qu'ils considèrent comme un club afin de gravir l'échelle sociale et de profiter des contacts de la fondation dans les milieux politiques et universitaires allemands et étrangers.

On convoite une bourse pour se faire des relations au sein du parti et faciliter sa carrière. Une boursière a avoué qu'elle espérait ainsi améliorer ses chances de faire partie du personnel politique du *Bundestag* au terme de ses études et d'entrer plus tard dans le corps diplomatique.

On ne sait au juste combien d'adhésions aux associations politiques étudiantes ont été motivées par le désir d'obtenir une bourse. Certains étudiants avouent que c'est parfois le cas. Le régime de bourses a probablement pour effet principal d'intensifier les activités politiques des étudiants et étudiantes qui militent déjà au sein des mouvements jeunesse du parti. En cas de dissensions idéologiques au sein du parti ou au sein des mouvements de jeunes (comme cela s'est déjà produit au FDP), les membres des factions ayant l'appui de la fondation seraient plus susceptibles de recevoir des bourses[13].

La recherche

Dans toutes les fondations politiques, des services dont les fonctions se comparent grosso modo à celles des groupes de réflexion américains se consacrent à diverses études sur la politique contemporaine et les principaux aspects de gestion des affaires publiques.

En 1969, la fondation Friedrich-Ebert s'est dotée d'un organisme de recherche devenu par la suite l'Institut d'études politiques. Il s'y poursuit des travaux sur l'histoire de l'Allemagne moderne, en particulier celle du SPD. Son équipe de chercheurs a l'avantage d'avoir accès aux documents confidentiels du parti et de ses chefs.

En 1989, cet institut est devenu une vaste organisation aux divisions spécialisées : politique étrangère, notamment les relations avec l'ancienne Allemagne de l'Est; coopération technique internationale; études des politiques économiques; études sociales; et études des relations patronales-syndicales. Il s'intéresse aux politiques économiques régionales et aux répercussions politiques du génie génétique; il commande parfois des sondages d'opinion sur des questions sociopolitiques. Il entre en général en compétition directe avec les départements des universités dans la course aux contributions provenant de fondations privées et destinées à financer ce type de travail. Contrairement à la fondation Konrad-Adenauer, il n'étudie pas systématiquement les comportements électoraux. Un important programme de publication se poursuit sous ses auspices.

On ignore dans quelle mesure ses travaux influent sur les politiques et les programmes du SPD. Il est toutefois certain que la fondation organise, dans ses divers centres de colloques, des rencontres privées de haut niveau où l'on débat de politique avec les dirigeants du parti. Les travaux de l'institut peuvent apporter des réponses utiles à des questions précises. Cependant, affirment d'aucuns, leur incidence sur les décisions politiques du parti est négligeable. C'est qu'ils s'effectuent dans des domaines qui ne sont pas d'une brûlante actualité, par exemple l'histoire du mouvement ouvrier allemand ou les problèmes des pays en voie de développement.

Ce peu de poids apparent aurait également d'autres causes. Dans le domaine des relations de travail, l'institut s'est trouvé évincé par le service de recherche de la Fédération des syndicats allemands (DGB), au dire d'un cadre supérieur du siège du parti. Éviction, avance une autre source, qu'expliquent les positions de la fondation, beaucoup plus conservatrices que celles des cadres ou de la direction du parti. L'établissement collabore sans doute plus étroitement avec le groupe parlementaire et le personnel politique du SPD au *Bundestag*. Son influence est surtout sensible dans des domaines comme les relations avec l'ex-République démocratique allemande, car ses programmes ont permis à certains de ses membres de nouer des relations avec les sociaux-démocrates de l'Allemagne de l'Est et plus encore avec les communistes.

La CDU a subventionné la recherche universitaire dès le début de l'académie politique d'Eichholz, l'ancêtre de la fondation Konrad-Adenauer. En 1967, la fondation Adenauer a créé un institut universitaire, le *Wissenschaftliches Institut der Konrad Adenauer Stiftung*, (WIKAS) qui est devenu, en 1970, l'Institut de recherche en sciences sociales. La création de cet organisme à la fin des années 60 n'est pas étrangère à

la subvention globale accordée à la fondation par le ministère fédéral de l'Intérieur.

Sous la direction du politologue Werner Kaltefleiter, qui occupa par la suite un poste élevé à l'Université de Kiel, la fondation Konrad-Adenauer a développé un important institut spécialisé dans les enquêtes d'opinion publique ainsi que l'étude des comportements électoraux et des communications de masse. Cet organisme a fondé son approche sur des méthodes inspirées des enquêtes à échantillon constant élaborées à l'Université du Michigan. Les résultats obtenus aux États-Unis sont parus dans *The American Voter* à la suite de quoi une étude sur les comportements électoraux a été réalisée en Grande-Bretagne. *Political Change in Britain* de David Butler et Donald Stokes est paru en 1969.

La même année, la fondation a inauguré un centre de traitement de l'information pour des recherches analogues. En 1971, 59 personnes formaient équipe autour de Werner Kaltefleiter.

Les sondages d'opinion constituent toujours un volet important des activités de cet institut. Certaines études sont rendues publiques, mais la plupart demeurent confidentielles durant deux ans, constituant dans cet intervalle une source de renseignements privilégiés pour les dirigeants de la direction de la CDU. Certaines des études publiées font l'objet d'échanges aux réunions des militants du parti. C'est le cas de l'étude achevée à la fin de 1989 qui indiquait que le Parti républicain constituait une menace pour la CDU compte tenu de sa grande visibilité lors des élections européennes de juin 1989. Des porte-parole de la fondation ont à maintes reprises présenté les résultats de cette étude à l'occasion de réunions locales et nationales du parti.

L'institut de la fondation Konrad-Adenauer est reconnu pour ses études sur les politiques stratégiques et de défense. Un de ses ex-directeurs, Hans Rühle, est devenu premier conseiller du ministre de la Défense Manfred Wörner (CDU).

À la recherche et aux publications, l'institut ajoute les rencontres et les conférences; il est en relation avec des instituts de recherche allemands et étrangers.

À l'instar de la fondation Friedrich-Ebert, la fondation Konrad-Adenauer n'aurait eu ces vingt dernières années que peu d'influence directe sur les politiques chrétiennes-démocrates. L'une des raisons en serait que, sous la présidence de Bruno Heck, elle s'est située beaucoup plus à droite que le siège du parti. Qui plus est, durant son mandat à la chancellerie, le chef de la CDU Helmut Kohl aurait surtout suivi les conseils de l'appareil gouvernemental.

Mais on aurait tort de sous-estimer l'influence de la fondation Konrad-Adenauer, étant donné ses liens étroits, et avec le chancelier

Kohl, membre de longue date de son conseil d'administration, et avec le cabinet de ce dernier. La fondation aurait pris parti pour le chancelier lors du différend qui l'a opposé au secrétaire général du parti Heiner Geissler. En matière de stratégie politique, son institut de recherche est fréquemment consulté, comme nous le verrons dans la partie intitulée « Le rôle des fondations politiques dans le système de partis allemand ».

Le tout nouveau service de recherche de la fondation Friedrich-Naumann avait un effectif restreint de six personnes en 1990. Ses champs d'intérêts privilégiés sont l'étude de l'histoire du libéralisme et des idées libérales, l'élaboration de politiques économiques et les études psychosociales, y compris les sondages d'opinion. L'effectif du service et celui de la fondation semblent jouer, malgré leur taille réduite, un rôle considérable dans les décisions politiques du FDP. Car, numériquement parlant, l'organisation de la fondation dépasse celle du siège et du groupe parlementaire du parti au *Bundestag*. De plus, les difficultés financières du FPD donnent une importance grandissante à la fondation. La fondation est représentée à la commission politique et stratégique du parti. En matière de décisions politiques, elle semble avoir des liens beaucoup plus étroits avec le groupe parlementaire du parti qu'avec l'administration centrale[14].

La fondation Hanns-Seidel n'a pas de service de recherche comme tel, mais nous avons vu plus tôt que son académie politique supplée cette lacune.

La conservation des archives du parti

Les partis politiques allemands tels que nous les connaissons datent d'après la guerre, mais leurs origines remontent à l'Allemagne prénazie. La conservation de leurs archives, non seulement rend service aux chercheurs, mais est aussi favorable au développement de la loyauté et du sens de l'histoire chez ces derniers comme chez les membres du parti. En se chargeant de conserver les documents de leurs partis d'affiliation, les fondations politiques leur évitent bien des dépenses et les soulagent d'une tâche difficile.

La bibliothèque de référence de la fondation Friedrich-Ebert compte 300 000 titres; ses collections occupent 800 mètres de rayons. Le soin qu'elle apporte à la tenue des archives et à l'entretien du fonds de publications historiques reflète l'importance que les sociaux-démocrates allemands attachent aux traditions comme moyen d'entretenir la loyauté politique.

La fondation Konrad-Adenauer possède une bibliothèque d'environ 100 000 titres et est responsable des archives de la démocratie chrétienne.

Les archives des deux fondations comprennent tant les documents de leur parti respectif que des coupures de presse, des affiches, des photographies et les papiers personnels de membres éminents du parti. Le service des archives prépare aussi des documents pour publication. Les fonds d'archives des deux autres fondations sont plus modestes. (À la fin des années 60, la fondation Friedrich-Nauman a racheté les archives du FDP.)

Les activités à l'étranger

Près des deux tiers des dépenses des fondations ont pour objet la réalisation de projets hors d'Allemagne. Grâce aux subventions du ministère du Développement et du ministère des Affaires étrangères, les fondations politiques rayonnent à l'étranger où elles comptent quelque 330 représentants appuyés par du personnel local et des miliers de chargés de projet. En 1989, la fondation Friedrich-Ebert était représentée dans 70 pays et poursuivait des projets dans 100 pays. La gestion de ces activités constitue l'une des principales responsabilités du bureau central de chaque fondation.

Ces fondations accordent habituellement des subventions à des partenaires étrangers. Certaines fondations entretiennent avec des partis politiques étrangers et des syndicats des liens qui ressemblent à ceux qui existent avec les partis allemands : indépendance juridique, mais affiliation de fait. Les partis politiques de maints pays ont créé des fondations à seule fin de profiter des subventions allemandes.

Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude de décrire en détail ces activités à l'étranger dont l'importance et l'ampleur ne font aucun doute[15]. Toutefois, certaines précisions s'imposent. Tout d'abord, quand des gouvernements étrangers ont voulu imiter les fondations politiques, ils en ont privilégié les activités internationales. C'est le cas notamment aux États-Unis. La U.S. National Endowment for Democracy et son réseau affilié de quatre bénéficiaires permanents (le National Republican Institute for International Affairs, le National Democratic Institute for International Affairs, le Free Trade Union Institute et le Center for International Private Enterprise), créés en 1983, s'en sont fortement inspirés. Ces institutions fonctionnent sur une échelle beaucoup plus petite que les fondations politiques allemandes.

En Grande-Bretagne, on s'intéresse également aux projets d'aide étrangère des fondations politiques. Ce nouveau centre d'intérêt des gouvernements, plus récent, constitue un revirement quasi complet par rapport à la situation qui prévalait dans les années 70 alors que les activités intérieures monopolisaient l'attention, tout au moins en Grande-Bretagne (voir ci-après la partie intitulée « La portée politique »).

Deuxièmement, ces activités internationales d'envergure ont des répercussions indirectes en Allemagne. Les fondations politiques retiennent les services de nombreux universitaires et spécialistes à titre d'experts-conseils pour leurs projets à l'étranger ou de représentants sur le terrain. Leur expérience outre-mer oriente le contenu de leurs publications traitant de politique étrangère et de développement et, comme on peut le présumer, influe sur la formulation des politiques. Les fondations accueillent de nombreux chefs politiques et autres envoyés de leurs partenaires étrangers en Allemagne. Mais surtout, le fait que le ministère du Développement accepte de couvrir les frais généraux liés à l'administration des projets à l'étranger permet aux fondations d'agrandir les bureaux et d'augmenter le personnel de leur administration centrale.

Les autres activités

En plus de posséder d'imposants services d'administration générale, de personnel et de contrôle budgétaire, les fondations ont à leur emploi des agents de communication et de relations publiques. Trois d'entre elles, les fondations Friedrich-Ebert, Konrad-Adenauer et Hanns-Siedel, ont même de véritables services de relations publiques et de communication avec les médias. Ces derniers sont chargés de la production de certains rapports et dépliants. Toutefois, les activités de publication ne sont pas centralisées. Les divers services publient ou commanditent la production de leurs propres documents universitaires ou de vulgarisation.

Toutes les fondations sont attentives aux questions de politique locale. Des programmes d'éducation politique s'adressent souvent aux militants et aux conseillers municipaux. La fondation Konrad-Adenauer a même un service spécialisé qui a été perçu, dans les années 70, comme un instrument privilégié de promotion de la CDU siégeant alors dans l'opposition[16]. Le service s'intéresse en outre aux questions d'intérêt régional au niveau de la Communauté européenne. En 1987, il a convié 700 personnes au Luxembourg pour assister à un colloque sur les gouvernements locaux, organisé conjointement avec l'European People's Party, branche de la CDU au Parlement européen.

À l'occasion, les fondations s'intéressent également aux arts. La fondation Friedrich-Ebert est particulièrement active en ce domaine; elle possède une importante galerie à son siège social et présente régulièrement des expositions, en général des dessins et des tableaux d'artistes contemporains. Une galerie d'art se trouve également au *Margarethenhof*, siège de la fondation Friedrich-Naumann. Les fondations Konrad-Adenauer et Hanns-Seidel présentent à l'occasion des

événements culturels, notamment des concerts. Le but de ces activités est d'attester de leur sens de l'engagement social.

Les fondations politiques et la réunification allemande

En 1990, les fondations Konrad-Adenauer, Friedrich-Ebert et Friedrich-Naumann ont participé activement et de diverses façons au processus de réunification des deux Allemagnes grâce à leur expérience en matière de formation et de soutien des partis politiques et des syndicats naissants dans les pays étrangers en crise. L'aide vitale qu'elles ont fournie aux forces anticommunistes portugaises et espagnoles dans les années 70, au moment de la difficile transition des deux pays vers la démocratie, n'est pas passée inaperçue (Pinto-Duschinsky 1991).

Les fondations, notamment la fondation Friedrich-Ebert, ont déjà servi de ponts avec l'Allemagne et l'Europe de l'Est. Leurs effectifs nombreux, leur indépendance juridique malgré les subventions de la Fédération, et leur expérience les destinent à la création de liens entre les partis politiques ouest-allemands et les forces politiques naissantes de l'Allemagne de l'Est sous domination communiste.

Bernhard Vogel, nouveau président du conseil de la fondation Konrad-Adenauer et proche collaborateur du chancelier Helmut Kohl, s'est donné pour mission première de veiller à ce que son établissement appuie les efforts déployés par le chancelier en vue de la réunification allemande. Il a fidèlement accompagné ce dernier au cours de ses visites à l'Est, dans les semaines qui ont suivi la chute du mur de Berlin, en novembre 1989. La fondation a mis sur pied un groupe de travail sur la République démocratique allemande (RDA), et ses représentants se sont empressés de s'y rendre pour établir des relations avec des partis et des factions potentiellement amis.

Ultérieurement, des membres du personnel de la fondation y ont été détachés à titre de conseillers des dirigeants politiques que la CDU tenait à aider et à influencer. Les spécialistes du service responsable des politiques locales ont joué un rôle déterminant dans l'appui et la formation des cadres politiques est-allemands, et l'institut d'éducation politique a conçu des cours à leur intention.

La fondation s'est engagée à fond dans le parrainage d'organisations politiques au niveau des États est-allemands, ce en accord avec la stratégie du chancelier Kohl qui prévoyait y créer cinq unités administratives pour remplacer les institutions centralisées du régime communiste.

La fondation Konrad-Adenauer a ouvert des bureaux à Leipzig et à Rostock et, au moment de la réunification, s'apprêtait à prendre pignon sur rue dans chacun des nouveaux États projetés.

La fondation Friedrich-Ebert a joué un rôle non négligeable dans l'établissement de liens entre les SPD et leurs homologues est-allemands, récoltant ainsi le fruit de plusieurs années de travail, notamment de la section de son institut de recherche chargée des relations intérieures. En 1990, la section économique a consacré pratiquement tous ses efforts à fournir des conseillers aux Alliés est-allemands du parti et à initier les milieux politiques est-allemands aux réalités de l'économie de marché. La fondation a apporté une aide toute particulière à l'État de Brandenbourg, qui a élu un gouvernement social-démocrate.

La fondation Friedrich-Naumann s'est également empressée d'agrandir ses centres de formation politique à Berlin et dans les nouveaux États. Comme nous l'avons vu, le service de recherche de la fondation a effectué une importante étude sur les incidences constitutionnelles en vue de la réunification allemande (voir la note 14).

Il va sans dire que les fondations n'ont pas été les seules institutions ouest-allemandes à œuvrer en Allemagne de l'Est en 1990. Les gouvernements des États y ont multiplié les missions. Les journaux ont augmenté leur tirage en vue d'une distribution à l'Est avant les diverses élections de 1990. Mais les fondations politiques se sont distinguées d'une façon toute particulière dans la prospection et la promotion des groupes politiques et des citoyens susceptibles de conclure des ententes ou des pactes avec les partis politiques ouest-allemands. L'incertitude provoquée par les changements rapides doublée du fait que de nombreux politiciens est-allemands sont inévitablement d'anciens militants communistes ont rendu cette tâche aussi délicate qu'importante.

Le coût des différentes activités

La présentation des comptes des fondations ne permet pas une ventilation précise et uniforme des dépenses entre leurs différentes catégories d'activités. Certains postes regroupent aussi bien les dépenses engagées à l'étranger que les dépenses faites au pays — la présente étude ne s'intéresse qu'à ces dernières — et les états financiers présentent d'un bloc les frais généraux et les dépenses engagées pour le personnel. Les fondations Friedrich-Ebert et Hanns-Seidel ne précisent même pas les montants affectés à chaque type d'activités au pays.

L'état des dépenses présenté au rapport annuel de la fondation Konrad-Adenauer est repris au tableau 4.7.

Tableau 4.7
Dépenses de la fondation Konrad-Adenauer par type d'activités, 1986

	Millions de deutsche marks	Pourcentage du total
Frais généraux du siège central attribués aux projets intérieurs et étrangers	17,7	12,3
Formation politique		12,9
Académie politique[a]	2,6	
Institut de formation politique	16,0	
Bourses pour étudiants allemands et étrangers[b]	17,3	12,0
Institut de recherche	5,1	3,5
Institut d'études des administrations locales	2,7	1,9
Archives de l'Union démocrate-chrétienne (CDU)	3,9	2,7
Institut international (projets étrangers)	79,1	54,8
Total	144,4	100,0

Source : *Konrad-Adenauer-Stiftung Jahresbericht* (rapport annuel) 1986.

[a] Bien que classée sous la rubrique « Formation politique », l'Académie politique subventionne également des projets de recherche.

[b] Les étudiants allemands représentent le poste le plus lourd. Le ministère fédéral de l'Éducation a accordé à la fondation 9,6 millions de deutsche marks en subventions à leur intention expresse en 1986 (Drucksache 10/5281). Comme nous l'avons vu, le peu qui manquait est provenu d'autres fonds de bourses.

À l'exclusion des frais généraux, voici la proportion des dépenses de la fondation Konrad-Adenauer attribuée à chaque type d'activités pour l'exercice 1986 : activités à l'étranger (projets et bourses d'études), 67 %; éducation politique en Allemagne, 15 %; bourses décernées à des étudiants allemands, 9 %; recherche et archivage, 9 %.

L'état des dépenses figurant au rapport de l'exercice 1988 de la fondation Friedrich-Naumann est reproduit au tableau 4.8. Il est à signaler que les dépenses réputées avoir été engagées en Allemagne englobent certains coûts afférents aux projets étrangers tels que les bourses décernées à des étudiants étrangers et l'administration des projets.

Tableau 4.8
Dépenses de la fondation Friedrich-Naumann par type d'activités, 1988

	Milliers de deutsche marks	Pourcentage du total
Dépenses engagées en Allemagne		
Formation politique	16 579	42,14
Bourses	6 551	16,65
Recherche, archives	2 234	5,68
Publications et relations publiques	699	1,78
Siège social, services techniques et travaux de construction	13 275	33,75
Total	39 338	100,00
Dépenses engagées à l'étranger		
Formation politique des adultes	13 358	35,67
Relations avec les médias et services de soutien	5 556	14,84
Projets relatifs aux droits légaux et aux droits de la personne	2 795	7,46
Réunions d'échanges politiques	4 628	12,36
Organisations d'auto-assistance	11 113	29,67
Total	37 450	100,00

Source : *Friedrich Naumann Stiftung Jahresbericht* (rapport annuel) *1988*, Königswinter 1989.

LE RÔLE DES FONDATIONS POLITIQUES DANS LE SYSTÈME DE PARTIS ALLEMAND

Il ne fait aucun doute que les fondations politiques sont très présentes sur la scène politique et dans la vie publique allemandes, comme en témoignent la générosité des subventions du Trésor fédéral et l'éventail de leurs activités. J'ai été frappé par le grand nombre de mes homologues (politologues) qui, à un moment ou l'autre, ont travaillé pour une fondation politique à titre d'employés ou de représentants à l'étranger, de chargés de cours de formation politique, de chercheurs contractuels, de membres d'un conseil d'administration ou d'un comité, d'auteurs d'articles parus dans les publications d'une fondation ou de conseillers personnels des boursiers et boursières.

L'ampleur des activités des fondations est aussi perceptible dans leurs relations avec les élites politiques étrangères. La plupart des hommes et femmes politiques britanniques de premier plan et de nombreux universitaires ont pris part à des visites, à des conférences ou à des rencontres organisées par une fondation politique allemande. Les relations avec certains pays européens se sont même avérées plus étroites encore, et l'on cite souvent le cas du Parti socialiste portugais qui a vu le jour lors d'une rencontre tenue en 1973 au centre de

colloques de Bad Münstereifel de la fondation Friedrich-Ebert. Sur le plan international, les fondations politiques ont noué des liens étroits avec des institutions israéliennes et américaines. À Washington, plusieurs groupes de réflexion de premier plan, œuvrant en particulier dans le champ des études stratégiques, poursuivent des projets conjoints avec elles. La liste des participants aux rencontres comprend les noms des plus proches collaborateurs des membres les plus influents du Congrès et ressemble à un répertoire de personnages politiques américains. Autre indice du rôle important que jouent les fondations politiques : quelques ambassades à Bonn ont chargé certains de leurs diplomates de suivre leurs travaux.

Malgré l'ampleur de leurs projets, les fondations politiques demeurent plutôt mystérieuses aux yeux de la population allemande. Ces dernières années, elles ont sporadiquement fait l'objet de reportages qui, trop souvent, ont monté en épingle quelque présumé scandale. La boîte de Pandore qu'a été l'affaire Flick, diverses révélations de la revue *Der Spiegel* et les attaques déclenchées par les Verts ont toutes contribué à leur faire mauvaise presse.

En général, la presse semble s'intéresser non pas tant au travail des fondations politiques qu'à l'administration centrale des différents partis.

Malgré l'importance indéniable des fondations, il est difficile de préciser leur rôle au sein du système politique allemand et d'évaluer avec précision les résultats de leurs activités. On peut considérer que chacun des principaux partis politiques allemands se compose de plusieurs fiefs. Les barons d'un parti et ses fonctionnaires travaillent ensemble à l'atteinte d'un objectif commun : la victoire électorale, tout en protégeant leurs propres intérêts politiques et institutionnels :

- Le secrétaire général du parti, qui dirige la machine extra-parlementaire, est l'un de ces barons.
- Les leaders des partis au *Bundestag* sont également des figures de premier plan, qui ont la haute main sur un nombreux personnel.
- Au niveau des États où le parti a accédé au pouvoir, le premier ministre, qui est le chef régional du parti, dispose de sa propre machine, d'où son ascendant à l'échelle nationale (à la très bavaroise Union sociale-chrétienne (CSU), les membres qui siègent au gouvernement sont particulièrement importants). Les chefs de l'opposition de chaque État disposent également de personnel, mais sur une moindre échelle.
- Au niveau du gouvernement fédéral, le cabinet du chancelier de même que le Bureau fédéral de la presse et de l'information sont d'importants organes du parti au pouvoir.

- Au Parti libéral (FDP), un parti relativement petit, mais qui a fait partie de nombreuses coalitions gouvernementales, un portefeuille ministériel confère un statut de baron semi-indépendant. C'est le cas en particulier du ministre des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher.
- La structure des entreprises et des syndicats allemands assure leurs chefs d'un rôle influent au sein du parti.

En pratique, le rôle d'une fondation politique varie considérablement selon la personnalité de son président et ses relations personnelles avec les autres barons du parti. La présidence d'une fondation politique n'a pas l'importance du secrétariat général du parti, mais c'est néanmoins un poste en or pour un politicien plus âgé. Chaque fondation a un président, en général une grande figure politique, et un délégué général, le plus souvent un gestionnaire de carrière. L'ex-secrétaire général de l'Union démocrate-chrétienne (CDU) et ex-ministre fédéral Bruno Heck a exercé la présidence de la fondation Konrad-Adenauer pendant de nombreuses années, en fait jusqu'à sa mort en 1989. Son successeur Bernhard Vogel, président de la CDU et premier ministre de l'État de Rhénanie-Palatinat de 1976 à 1988, connaît de longue date le chancelier Helmut Kohl, précédent premier ministre de ce même État.

Le président de la fondation Friedrich-Ebert, Holger Börner, a été premier ministre de l'État de Hesse et secrétaire général du Parti social-démocrate (SPD). Le président de la fondation Hanns-Seidel, Fritz Pirkl, siège au Parlement européen et a détenu un portefeuille ministériel dans un gouvernement CSU de l'État de Bavière. Le président de la fondation Friedrich-Naumann, Wolfgang Mischnick était, jusqu'à tout récemment, le chef parlementaire du FDP au *Bundestag*.

Les fondations politiques se distinguent des sièges de parti par leur identité et par leur caractère. Aux rivalités normales entre organismes apparentés s'ajoute peut-être une certaine envie provoquée par la générosité dont le gouvernement fédéral fait preuve envers les fondations. Celles-ci ont échappé aux incertitudes financières et aux déficits qui ont gêné certains appareils de parti. Les agents d'information tant des fondations politiques que des partis affirment avoir généralement très peu de contacts entre eux. Ils vivent dans une large mesure dans des univers cloisonnés.

Partis et fondations se distinguent également par le fait que beaucoup de leurs tâches diffèrent, tout en étant souvent complémentaires. Ainsi les appareils de parti et les caucus législatifs n'ont fréquemment que des services internationaux embryonnaires, alors que les projets étrangers représentent les plus importantes et les plus coûteuses des activités des fondations. En outre, les mouvements

de personnel entre les deux entités seraient rares. Les échanges de cadres sont un peu plus fréquents. À la CDU, le service responsable des argus de la presse et des archives a été transféré à la fondation Konrad-Adenauer.

Le bruit court que la fondation Friedrich-Ebert n'embauche habituellement pas d'employés du SPD, dont le personnel ne serait pas d'assez haut calibre. D'après une autre source officieuse, les jeunes de talent qui ambitionnent une carrière politique convoitent généralement un poste gouvernemental au service d'amis politiques ou, à défaut, aspirent à devenir membres du personnel politique des élus. Le travail à l'administration centrale du parti présente d'autant moins d'attrait qu'il est de courte durée.

On peut être membre du personnel d'une fondation politique sans appartenir au parti, du moins dans certains cas. Un ex-cadre de la fondation Konrad-Adenauer s'est vu offrir un poste équivalent à la fondation Friedrich-Ebert et a jugé la situation plutôt embarrassante. Il travaille maintenant pour une agence gouvernementale. Dans ces cas, qu'il faut bien qualifier d'exceptionnels, le travail à la fondation politique est plutôt perçu comme une fonction technique ou universitaire plutôt que politique.

Il serait toutefois irréaliste de surestimer l'indépendance des fondations politiques. Non seulement sont-elles dirigées par des grandes figures des partis, mais leurs conseils d'administration se composent de chefs politiques. Le secrétaire général et le trésorier du parti d'affiliation siègent parfois au conseil de la fondation politique (pour la fondation Konrad-Adenauer, voir Deussen 1979, chapitre 4). Des années durant, Alfred Nau a cumulé les fonctions de président de la fondation Friedrich-Ebert et de trésorier du SPD, tandis que Heiner Geissler et Walther Kiep, respectivement secrétaire général et trésorier de la CDU, ont fait partie du conseil d'administration de la fondation Konrad-Adenauer. Comme l'a écrit Wewer (1988a, 12), le fait que le secrétaire fédéral du FDP Fritz Fliszar soit l'autorité suprême de la fondation Friedrich-Naumann témoigne des liens qui unissent parti et fondation. En outre, les deux entités ont cohabité jusqu'en 1984. Qui plus est, il est établi, comme le reconnaissent parfois les porte-parole des partis, que quelques fondations ont servi d'intermédiaires ces dernières années dans l'alimentation des caisses électorales des appareils de parti.

Dans les années 1980, on a tenté de séparer juridiquement les partis des fondations. Un comité *ad hoc*, créé en 1983, par le président fédéral Carstens, a recommandé un nouveau système de financement politique. Le *Bundestag* n'a pas tenu compte de certaines propositions relatives aux fondations politiques. Malgré que la *Loi sur les partis*

de 1983 ait interdit aux fondations de verser de l'argent aux partis politiques et rendu illicite le cumul de la présidence ou de la trésorerie d'un parti et d'un siège au conseil d'administration de la fondation politique affiliée, la décision rendue en 1986 par le Tribunal constitutionnel fédéral en cette matière a une fois de plus mis en évidence la nécessité d'une ligne de démarcation entre les partis et les fondations tout en confirmant la constitutionnalité du droit au financement public.

Les fondations politiques sont devenues plus sensibles à la nécessité de prouver leur autonomie juridique. Mais, en pratique, les choses n'ont guère changé. La direction des partis et l'administration des fondations sont toujours étroitement imbriquées, et les membres plus anciens des fondations continuent toujours de dominer les conseils d'administration.

En 1989, des 45 membres du conseil d'administration de la fondation Konrad-Adenauer, 15 représentaient la CDU au *Bundestag*, dont 11 à titre de ministres, 5 siégeaient au Parlement européen ou à un Parlement d'État et 8 avaient rempli des mandats politiques importants. Parmi les membres du bureau du parti siégeant à ce conseil de la fondation se trouvaient le chancelier fédéral, le trésorier et secrétaire général de la CDU, l'adjoint à son chef parlementaire au *Bundestag* et son chef parlementaire au Parlement européen. Il est à retenir que le président et le trésorier du parti peuvent légalement siéger à un autre titre au conseil d'une fondation politique.

Quant à la fondation Friedrich-Ebert et au SPD, leurs conseils d'administration continuent de se chevaucher de manière importante. En 1989, les deux tiers des membres du Presidium du parti siégeaient aux différents conseils de la fondation. Comme l'illustre le tableau 4.9, le conseil d'administration de 10 membres de cette dernière était composé du secrétaire général et du vice-président du parti qui était aussi premier ministre d'un État, du président de la Confédération des syndicats allemands, d'un ex-secrétaire général du parti et ex-premier ministre d'un État, et de trois importants députés SPD fédéraux.

Les chevauchements des activités des fondations et des partis sont considérables, malgré les restrictions légales. Certains cadres supérieurs des fondations le reconnaissent d'ailleurs franchement. Tout en respectant les lignes de démarcation tracées par la *Loi sur les partis* de 1983, par la décision de 1986 du Tribunal constitutionnel fédéral et par les lois fiscales, les fondations excellent à trouver des moyens d'aider leur parti d'affiliation. Comme l'a fait remarquer l'un des cadres d'une fondation, les choses ont fort peu changé depuis cette décision parce qu'aucun des grands partis ne souhaite dénoncer les pratiques de

ses adversaires. Certains observateurs ont cependant suggéré que l'écart entre les partis et les fondations allait en s'accroissant, du à une plus grande bureaucratisation plutôt qu'à des barrières légales.

Tableau 4.9
Affiliations des membres du conseil d'administration Friedrich-Ebert, 1988

Président	
Holger Börner	Ex-secrétaire général du SPD et ex-premier ministre de l'État de Hesse.
Vice-présidents	
Johannes Rau	Vice-président du SPD et premier ministre de l'État de Rhénanie-Westphalie
Ernst Breit	Président de la Confédération des syndicats allemands
Administrateurs	
Egon Bahr MdB	Ex-ministre SPD de la Fédération et membre du Presidium du SPD
Horst Ehmke MdB	Ex-ministre SPD de la Fédération et ex-député et leader du caucus du SPD au *Bundestag*
Anke Fuchs MdB	Secrétaire général du SPD et ex-député et leader du caucus du SPD au *Bundestag*
Peter Glotz MdB	Ex-secrétaire général du SPD
Günther Grünwald	Ex-secrétaire général de la fondation Friedrich-Ebert
Fritz Heine	Ex-délégué général de la fondation Friedrich-Ebert et ex-cadre du SPD
Peter von Oertzen	Ex-ministre de l'État de Basse-Saxe et président du SPD, Hanovre, et ex-membre du Presidium du SPD

Source : Friedrich-Ebert-Stiftung (1988, 27).

Note : MdB : *Mitglied des Bundestages* (membre du Parlement fédéral); SPD : Parti social-démocrate.

Le conseiller juridique d'un appareil de parti a expliqué comment une fondation pouvait venir en aide à un parti tout en respectant la lettre de la loi, au sens où l'entendent les deux intéressés, par exemple, en autorisant les cadres du parti à consulter les résultats confidentiels de ses enquêtes d'opinion, à la condition que leur publication ait été envisagée. Le simple fait de différer cette publication permet aux stratèges du parti d'exploiter les résultats des sondages, qui demeurent confidentiels tant et aussi longtemps qu'ils leur sont utiles. Ou encore, malgré l'interdiction de financer un cours de formation réservé aux membres ou aux militants du parti, la fondation peut lui venir en aide en veillant à ce que la majorité des personnes inscrites à l'un de ses cours soient des militants.

Comme nul ne connaît les limites de la loi, les politiques des différents partis en matière de relations avec la fondation politique peuvent varier. La conclusion générale qui se dégage d'un grand nombre d'interviews est la suivante : il y a présentement moins de collaboration entre l'administration centrale du SPD et sa voisine, la fondation Friedrich-Ebert, qu'entre les autres partis et fondations.

Cette fondation, explique l'un de ses cadres supérieurs, est tenue de prendre vis-à-vis du SPD des distances beaucoup plus grandes que les partis de coalition au pouvoir (CDU et FDP) vis-à-vis de leur fondation respective. À son avis, les fondations sont davantage exposées à des poursuites judiciaires lorsque leur parti d'affiliation est dans l'opposition. Cette opinion est cependant discutable puisqu'en pratique les fondations se protègent les unes les autres.

Comme second motif de prudence, la même source fait valoir que, à la fin des années 80, l'ex-secrétaire général de la fondation Friedrich-Ebert a été constamment menacé de poursuites judiciaires pour avoir accepté des dons de la société Flick. Le nouveau président Holger Börner et le nouveau secrétaire général Jürgen Burckhardt devraient être moins réservés dans leurs rapports avec le SPD.

Il existe d'autres explications à la participation notoirement réduite de la fondation Friedrich-Ebert à la vie du parti. Selon un autre de ses cadres supérieurs, la fondation a subi les effets de la « loi de Parkinson » : plus ses installations et son personnel se sont développés, moins elle a eu d'influence. Selon un autre reproche entendu tant à la fondation politique qu'au siège du parti, Oskar Lafontaine, candidat du parti à la chancellerie aux élections du *Bundestag* de 1990, aurait trop misé sur le personnel politique à son service à titre de premier ministre de la Sarre. Le fossé qui a séparé le parti de la fondation a eu pour cause un manque de coordination à une plus vaste échelle, qui a également nui aux relations entre le candidat et l'appareil de parti.

On peut avancer une autre interprétation. La réserve de la fondation Friedrich-Ebert que nous venons d'évoquer dissimule sans doute des relations fonctionnelles beaucoup plus étroites qu'il n'y paraît avec son parti d'affiliation.

Ces relations ne provoquent pas les mêmes réticences chez certains cadres supérieurs des fondations Friedrich-Naumann et Konrad-Adenauer. Ainsi, avons-nous déjà relevé les chevauchements des opérations de sondage de la fondation Friedrich-Naumann et du FDP (voir la note 14).

Nombre des questions les plus pertinentes touchant ces liens ont trait au chancelier, à son cabinet, à l'organisation de la CDU et à la fondation elle-même. Nous avons vu que celle-ci a peu d'influence sur le programme officiel du parti qui en confie l'élaboration à son administration centrale. Amplement consultée, toutefois, au sujet des stratégies politiques, elle est l'instrument du pouvoir du chancelier.

Pour comprendre le rôle de la fondation, il faut voir qu'elle fonctionne à la fois comme un organe du gouvernement et comme un organe de parti. La ligne de démarcation entre les deux n'est pas nette,

comme nous le verrons plus loin. Trois exemples illustreront les relations fonctionnelles existant entre la fondation politique, l'administration centrale du parti, le cabinet du chancelier (*Kanzleramt*) et le Bureau fédéral de la presse et de l'information.

Les sondages d'opinion privés Une distinction théorique et, dans une certaine mesure, pratique existe entre les enquêtes d'opinion universitaires sur les tendances à long terme, commandées et analysées par la fondation Konrad-Adenauer et les sondages ponctuels sur les tendances à court terme réalisés pour le compte de l'administration centrale et de l'appareil du parti dans les États. Toutefois, ces opérations sont souvent coordonnées.

En 1990, les sondages effectués pour le compte du chancelier Helmut Kohl et son parti se seraient déroulés de la façon suivante : la fondation Konrad-Adenauer a réalisé des sondages sur les tendances à long terme dans les comportements électoraux et sur les effets des modes de vie dans les deux Allemagnes. La fondation commande normalement deux ou trois sondages annuels d'envergure, d'une importance particulière pendant l'élaboration de la stratégie, en période préélectorale. Elle est également responsable du dépouillement et de l'analyse des résultats le soir même du vote et d'un sondage postélectoral. Sauf exception, elle s'abstient de sonder l'électorat en cours de campagne, encore qu'elle ait effectué des suivis téléphoniques auprès d'échantillons restreints d'électeurs avant les élections du *Bundestag* de 1990. Les résultats sont communiqués au cabinet du chancelier et à l'administration centrale de la CDU.

La CDU n'a apparemment pas effectué de sondages périodiques en 1990. L'appareil du parti des États y aurait veillé. Au niveau national, le Bureau fédéral de la presse et de l'information s'est chargé des principaux sondages tactiques d'opinion pour le compte de l'équipe Kohl. Il a commandé trois sondages hebdomadaires à des maisons différentes : *Infas*, *Emnid* et l'*Institut für Demoskopie* d'Allensbach. L'Infas a effectué des sondages spéciaux sur la réunification allemande; elle a également sondé l'opinion publique est-allemande et ouest-allemande. Différents ministères fédéraux ont également commandé leurs propres sondages.

La fondation se chargeant des enquêtes sur les tendances à long terme et le Bureau de la presse et de l'information, de celles sur les tendances à court terme, l'administration centrale du parti démontre moins d'empressement à débourser pour des sondages d'opinion.

En 1990, la direction du cabinet du chancelier, le Bureau fédéral de la presse et de l'information, l'administration centrale du parti et

la fondation Konrad-Adenauer étaient constamment en relation et se communiquaient les résultats de leurs sondages respectifs. Les premiers responsables sont Baldur Wagner, chef du service des études sociales et politiques du cabinet du chancelier, le Pr Bergsdorff, chef du service des affaires intérieures au Bureau fédéral de la presse et de l'information et ex-bras droit de Helmut Kohl au siège du parti, Peter Radunski, directeur général du parti, et Hans-Joachim Veen, patron de l'Institut de recherche de la fondation Konrad-Adenauer.

Le cumul des fonctions à la CDU facilite la coordination. Par exemple, le chancelier et le secrétaire général du parti siègent tous deux aux conseils de la fondation Konrad-Adenauer. Elisabeth Noelle-Neumann est non seulement l'une des plus proches conseillères du chancelier en matière d'opinion publique, mais aussi l'une des grandes figures de l'Institut, à Allensbach, auquel le Bureau fédéral de la presse et de l'information commande ses sondages, et membre du *Vorstand*, organe suprême de la fondation Konrad-Adenauer.

Les publications La décision de publier des études portant sur des questions politiques délicates est pesée soigneusement et, dans certains cas exceptionnels, le chancelier intervient personnellement. Dans les semaines décisives qui ont suivi la chute du mur de Berlin, le groupe de travail sur l'Allemagne démocratique (RDA) de la fondation s'est aperçu qu'un comité du parti s'était intéressé à une étude décrivant les groupes politiques montants en Allemagne de l'Est et que sa publication avait été différée sur ordre du chancelier[17].

La diplomatie Les impératifs d'un gouvernement de coalition ont contraint le chancelier Helmut Kohl à confier le portefeuille des affaires étrangères à Hans-Dietrich Genscher (FDP), d'où des tensions occasionnelles entre le ministre et les conseillers en politique étrangère du cabinet du chancelier. Dans les mois qui ont précédé la réunification allemande, des divergences de vues ont opposé à maintes reprises le ministre Genscher et Horst Teltschik, conseiller influent auprès du chancelier et grand architecte de la politique de Kohl en Allemagne et en Europe de l'Est. Le chancelier et ses conseillers ont alors eu tendance à poursuivre leurs négociations diplomatiques par le truchement des représentants de la fondation Konrad-Adenauer en poste dans les capitales étrangères, en particulier à Londres et à Washington[18].

En résumé, rien ne prouve que les leaders politiques continuent de bafouer les lois exigeant le financement distinct des partis et des fondations. Mais, même si les appareils de parti et les fondations politiques respectent toutes les subtilités des dispositions légales,

leurs directions imbriquées et leurs fonctions complémentaires indiquent que les secondes continuent de fonctionner en tant que prolongement des premiers.

Les fondations peuvent épargner des dépenses aux appareils de parti en les soulageant de certaines tâches. La conservation des archives en est un bon exemple. Mais l'essentiel de leur aide touche la formation politique, la recherche et les sondages d'opinion. Leurs programmes d'éducation des adultes, par exemple, ne se limitent pas à des débats sur la citoyenneté. Ils sont le véritable ciment qui lie l'électorat au parti.

LA PORTÉE POLITIQUE

On ne doit guère se surprendre que des observateurs, voire des gouvernements étrangers, frappés par l'importance des ressources que le *Bundestag* met à la disposition des partis et des fondations politiques, s'intéressent au système allemand de financement politique et envisagent la possibilité d'en importer certains éléments.

Ainsi, dans les années 70, en pleine récession, des politicologues ainsi que des hommes et des femmes politiques britanniques, associés pour la plupart au Parti travailliste et au Parti libéral, ont prôné l'octroi de subventions publiques. Dans leurs plaidoyers, ils ont souvent invoqué l'expérience ouest-allemande. Par exemple, Dick Leonard, un distingué journaliste, ex-député travailliste, s'est largement inspiré de ce qu'il a vu à l'étranger, notamment en Allemagne de l'Ouest, pour préconiser l'octoi de subventions aux partis politiques (Leonard 1975, 1979).

En 1976, le comité Houghton nommé par le gouvernement travailliste a déposé un rapport majoritaire allant dans le même sens (Seidle 1980, 81 et 82). Une fois de plus, les partis et les fondations politiques ouest-allemands y étaient décrits en termes élogieux. Peu après, l'Anglo-German Foundation rendait public le rapport d'Alan Watson, un politicien libéral non moins favorable au système ouest-allemand de fondations politiques (Watson 1978).

Dernièrement, un chercheur a repris quelques-uns des arguments fondés sur l'expérience d'autres pays européens (Ewing 1987).

En faveur d'un système de réglementation et de subvention des partis politiques s'inspirant du modèle allemand, les objectifs suivants ont été avancés[19] :

- Favoriser l'engagement politique et l'adhésion aux partis;
- Favoriser l'équité, c'est-à-dire restreindre les avantages que certaines personnes ou certains groupes peuvent tirer du fait qu'ils occupent des postes de gestion des principales ressources financières;

- Limiter ou, mieux encore, éliminer la corruption;
- Contraindre les partis à divulguer leurs sources de revenus afin que l'électorat sache quels intérêts représentent leurs bailleurs de fonds;
- Réduire, limiter ou contrôler les coûts de la politique en général;
- Accroître l'efficacité de l'appareil du parti et la recherche qui s'y effectue en lui assurant des ressources suffisantes.

La réglementation applicable aux partis ouest-allemands et à leurs fondations a-t-elle favorisé l'atteinte des objectifs précités ? C'est ce que nous verrons brièvement dans les pages suivantes, en faisant état et des arguments favorables et des arguments défavorables au système allemand.

L'engagement politique et l'adhésion aux partis

Les détracteurs du système allemand de subventions publiques arguent essentiellement qu'un tel système pourrait inciter les partis à négliger le recrutement (Pinto-Duschinsky 1981, 292 *sqq.*). L'État leur garantissant des ressources, pourquoi se préoccuperaient-ils de trouver des fonds et de s'assurer l'aide bénévole d'un effectif nombreux ?

Ses adeptes rétorquent que les subventions ont tout au contraire favorisé un accroissement des effectifs des partis. En particulier, l'Union démocrate-chrétienne (CDU) dépendrait moins des grandes entreprises, s'employant plutôt à s'assurer des adhésions massives.

Ainsi, à la mise en œuvre du système de subventions aux partis à la fin des années 50, son effectif était d'environ 250 000 membres. À la création de l'enveloppe fédérale de subventions à l'intention exclusive des fondations en 1967, il est passé à 286 000. Puis, dans les dix années qui ont suivi, il a progressé de façon remarquable, parallèlement à l'accroissement des subventions publiques aux partis et aux fondations. À preuve, ses 675 000 membres en 1978 (Haungs 1983, 27). L'effectif de l'Union sociale-chrétienne (CSU) a également augmenté, passant de 43 500 membres en 1956–1957 à 81 000 en 1967 et à 166 000 en 1978 (Schönbohm 1985, partie 2, II et III).

Le Parti social-démocrate (SPD) a également constaté une évolution, quoique plus discrète, de ses adhésions, mais non le Parti libéral (FDP). À la fin de 1989, les partis représentés au *Bundestag* comptaient le nombre de membres suivants : 921 430 au SPD, 662 598 à la CDU, 185 853 à la CSU, 65 216 au FDP et 37 956 chez les Verts (Drucksache 11/8130).

Les causes de ces progrès sont aussi complexes qu'obscures. Il n'est pas du tout évident que la réglementation régissant le financement

politique y ait contribué. Il n'est pas illogique d'expliquer l'augmentation des effectifs de la CDU après 1969 par le fait que le parti venait de perdre le pouvoir et ressentait le besoin de se reconstruire. Toutefois, certains adeptes du système prétendent que l'amélioration des installations des appareils de parti et des centres éducatifs des fondations rendue possible grâce aux subventions accordées par l'État a joué un rôle déterminant. Qui plus est, comme le suggère Ewing, la mise en œuvre d'un système de subventions publiques en Suède a eu un effet analogue, mais plus limité. Par contre, en Grande-Bretagne, où l'État ne subventionne pas les partis, les adhésions ont régressé.

En Allemagne de l'Ouest, l'essor des adhésions se double de la ferveur de l'engagement, à en juger par les cotisations de plus en plus élevées, en tout cas beaucoup plus élevées qu'en Grande-Bretagne, que les membres acceptent de payer (Haungs 1983, 91 et 93; Nassmacher 1989, 250). En 1989, la moyenne de ces cotisations s'est établie à 132 deutsche marks au SPD, 127 à la CDU, 81 à la CSU, 142 au FDP et 149 chez les Verts (Drucksache, 11/8130). Elles ont rapporté à ces partis un total de 235,7 millions de deutsche marks.

On peut toutefois être moins optimiste dans l'interprétation de ces tendances. La décision d'adhérer à un parti pourrait dénoter plus d'opportunisme que de conviction politique. À ce propos, Paltiel (1980a, 147) signale qu'en maints pays, particulièrement en Autriche et en Israël, les formations politiques ont établi avec leurs membres de solides liens politiques. Les partis israéliens possèdent leurs banques, leurs équipes sportives, de grands ensembles domiciliaires, des coopératives de gros et de détail, des hôpitaux et des kibboutz. La domination des partis est à peine plus discrète en Autriche où, selon Sickinger et Nick (1990), ils ont la main haute sur pratiquement tous les emplois des secteurs publics et semi-publics et interviennent économiquement dans l'attribution des logements partiellement subventionnés; et où même les services de dépannage de véhicules sont organisés suivant les lignes de parti[20]. Moins développé, le système allemand d'incitations matérielles à l'adhésion à un parti n'en est pas pour autant négligeable. En particulier, la carte de parti est souvent utile, voire indispensable pour obtenir un emploi.

La progression des effectifs peut donc être perçue à certains égards comme un indice de l'affermissement de l'État de parti. La carte de parti est un atout précieux pour dénicher un emploi dans les fonctions publiques des États, infiltrées par les formations politiques (Smith 1986, 71; Wildenmann 1987, 83 et 84).

Déjà, au début des années 1970, un politologue allemand a jugé inquiétant ce système envahissant de favoritisme qui risque de couper les partis du reste de la population allemande :

> En Allemagne, plus que dans les autres démocraties de l'Ouest, les partis [...] se sont efforcés de placer des personnes de confiance dans les organismes sociaux et culturels importants. Les fonctions supérieures de la radiotélévision, du système éducatif et de l'appareil bureaucratique en général s'attribuent habituellement sur présentation d'une carte de parti [...] cette tendance encourage les adhésions carriéristes, étrangères à la politique, ce qui ne favorise guère la politique de partis [...]. Ce phénomène [...] ne peut que ternir l'image des formations politiques [...] si le simple citoyen voit dans l'État de parti aussi bien une « alliance qu'un système de carrières ». (Sontheimer 1972, 95 et 96.)

Un savant britannique formule la même critique, mais en des termes encore plus sévères. Stephen Padgett condamne le « déclin de la démocratie au sein des partis » en Allemagne, « la stérilité de la vie de parti » et le caractère aliénant des partis (*Parteienentfremdung*) qui résultent de la hiérarchie que l'on peut observer au sein des formations politiques allemandes :

> Les rapports étroits entre les États et les partis et le favoritisme de parti qui sévit dans l'appareil d'État signifient qu'un grand nombre de fonctionnaires se sont inscrits à un parti par arrivisme. (Padgett 1989, 136 *sqq*.).

Ces propos reflètent l'assertion d'un responsable de fondation politique pour qui, « sans carte de parti, l'accession à la direction d'une école est impensable ». Aussi l'évolution favorable de l'effectif des partis n'est-elle pas forcément synonyme d'adhésions volontaires et de convictions politiques. Dans une large mesure, l'activité des partis et de leurs fondations politiques peut être vue comme la résultante des efforts déployés par leur personnel. Si bien que le taux de participation aux séminaires et aux conférences est peut-être moins l'indice d'un engagement politique que le résultat des efforts d'organisateurs à temps plein, généreusement subventionnés, en mesure d'offrir d'attrayantes installations à peu de frais, sinon gratuitement. La formation politique pourrait n'être qu'un prétexte à prendre des vacances bon marché ou à profiter de congés payés. À moins qu'elle n'ait l'avancement pour motif.

Le régime de bourses qu'offrent les partis par l'intermédiaire des fondations politiques peut également être perçu sous deux angles différents. On peut y voir un moyen utile et légitime de favoriser la participation aux activités des partis et, pour paraphraser la *Loi sur les partis* de 1967, de « préparer des jeunes talentueux à occuper des postes de responsabilités publiques » (Nicolls 1984, 198). En revanche, on peut le condamner comme une forme de favoritisme susceptible d'encourager les carriéristes.

Certains critiques refusent de voir dans la taille de l'effectif d'un parti un indice d'engagement, mais ils condamnent l'actuel système allemand de partis et de fondations, en raison de l'influence excessive qu'il accorde aux bureaucrates des partis. À l'échelle nord-américaine ou britannique, les sièges sociaux des grands partis allemands sont impressionnants (Paltiel 1980b, 367). Il en va de même de ceux des fondations politiques, objet, faut-il le rappeler, de la présente étude. D'aucuns pourraient se demander si les partis peuvent témoigner d'un engagement authentique avec un aussi nombreux personnel à plein temps[21].

L'essor que connaissent les bureaucraties depuis les années 50 est largement attribuable à l'augmentation des subventions politiques. Ce serait sous-estimer la dépendance des partis allemands à l'endroit du Trésor public que d'omettre dans les statistiques les subventions de l'État aux organisations extraparlementaires de parti. Ainsi que nous l'avons vu au début, il faut également comptabiliser aussi bien les subventions aux fondations politiques que les indemnités parlementaires. Une partie de l'enveloppe budgétaire du Bureau fédéral de la presse et de l'information constitue une autre forme de subvention politique au parti gouvernemental.

Entre 1968 et 1978, par exemple, les ressources accordées par l'État aux organisations extraparlementaires des partis représentés au *Bundestag* ont équivalu à 26 % du total de leurs ressources nationales et locales. La part du financement public dans les ressources globales des partis pour le mandat électif de 1984 à 1987 a atteint 34,4 %, selon les données d'un document de régie interne du SPD. Toutefois, si l'on prend en compte les fonds publics versés aux fondations politiques à des fins intérieures et étrangères, et aux appareils des partis représentés au *Bundestag* et aux législatures d'État ainsi que les contributions faites aux partis sous forme d'indemnités parlementaires, le total des subsides de l'État a atteint 60 % pour la période de 1968 à 1978 et plus de 66 % pour celle de 1984 à 1987. Si l'on inclut le traitement du personnel politique et du personnel du Bureau fédéral de la presse et de l'information, la proportion des ressources publiques employées à des fins politiques s'accroît encore davantage[22].

En 1980, Paltiel s'est inquiété de l'hypertrophie des bureaucraties provoquée par l'aide publique aux partis :

> Les premiers et principaux bénéficiaires des subventions directes sont souvent les appareils de parti et leur personnel professionnel. [...] En Autriche, au Canada, en Finlande, en Italie, en Suède et en Allemagne de l'Ouest, les subventions publiques ont provoqué l'hypertrophie des appareils de parti. [...] La dépendance accrue à l'égard du savoir-faire professionnel a limité l'influence des cadres intermédiaires et cantonné les militants dans des tâches routinières. Des porte-parole de partis autrichiens et allemands m'ont avoué avoir souvent honte des activités électorales de leurs membres et préférer recourir aux services du personnel professionnel de leur parti et de sa fondation politique. (Paltiel 1980b, 367.)

Les fondations politiques jouent un rôle non négligeable dans la bureaucratisation de la vie politique et des campagnes électorales en Allemagne. Chacune est dotée d'un conseil d'administration et de nombreux gestionnaires, mais n'a pas de souscripteurs.

Il faut toutefois se garder de surestimer les conséquences du financement public des fondations et des appareils de parti. Après tout, la dépendance à l'égard des maisons de sondage et d'autres professionnels des campagnes électorales s'est également accrue dans les pays où le financement public des élections est minime ou inexistant. L'atrophie du rôle de la base dans les campagnes électorales pourrait bien résulter du progrès technique, surtout de la télévision.

Bref, les données concernant l'effectif des partis, l'engagement politique de leurs membres et la bureaucratisation de leurs appareils ne permettent pas de tirer de conclusion nette. Tant les partisans que les adversaires du système allemand peuvent y puiser des arguments pour étayer leurs positions.

L'équité

L'objectif fondamental de la réglementation et des subventions étatiques est l'égalité des chances entre les partis. Soumis à ce critère, le système allemand peut sembler justifié de prime abord. Depuis la mise en œuvre du système de subventions publiques, non seulement le SPD et la CSU ont-ils des budgets à peu près comparables, mais ils reçoivent des sommes identiques pour leurs fondations politiques. Les avantages qu'apportaient les contributions d'entreprises à la CDU semblent chose du passé. Qui plus est, une décision du Tribunal constitutionnel fédéral rendue le 2 mars 1977 a limité à des fins politiques officielles l'utilisation

de la publicité par les ministères. Les gouvernements avaient l'habitude de se servir de cette source traditionnelle de fonds publics indirects pour le financement de leurs campagnes électorales. (Tel que nous l'avons déjà mentionné, cette décision n'a pas réussi, dans la pratique, à éliminer les bénéfices que procure au gouvernement le Bureau fédéral de la presse et de l'information.)

À y regarder de plus près, la situation est plus complexe qu'elle ne semble à première vue, notamment parce que les termes « équité » et « égalité des chances » utilisés dans les commentaires du droit constitutionnel allemand à partir de la *Loi fondamentale* peuvent s'interpréter de diverses façons.

Par égalité des chances, faut-il entendre que l'État doit accorder des subventions égales à tous les partis ? Ou que celles-ci doivent être proportionnelles au soutien de l'électorat ? L'argument servant à étayer la première conception veut que tous les partis aient une égale possibilité de présenter leurs points de vue. C'est le principe appliqué en Grande-Bretagne où la gratuité des services postaux est assurée à tous les candidats et candidates qui briguent les suffrages aux élections législatives. Représentants et représentantes des grands et des petits partis ont des droits égaux. En revanche, on peut soutenir qu'il est difficile de traiter également les grands partis et les groupes marginaux car ces derniers en tireraient des avantages indus.

En admettant le bien-fondé d'une répartition des ressources au prorata des appuis électoraux, la valeur de référence sera-t-elle les suffrages recueillis aux dernières élections, les appuis du moment autant qu'il est possible de les mesurer par des sondages d'opinion ou encore les suffrages recueillis lors d'une élection partielle ou d'une élection complémentaire ? En période de changements politiques rapides, ces options pourraient modifier radicalement la répartition des subventions. Une assiette de subventions au prorata des suffrages recueillis lors du dernier scrutin serait critiquable dans la mesure où elle favoriserait le statu quo.

Si l'aide publique doit correspondre à l'importance du soutien politique, doit-elle être proportionnelle à l'effectif du parti plutôt qu'aux suffrages recueillis ? On peut alors prétendre qu'il est équitable d'accorder un financement très inégal aux différents partis dans la mesure où cette inégalité découle de la capacité de recueillir une multitude de contributions modestes. Seuls seraient inéquitables les avantages pécuniaires consentis à un parti appuyé par une poignée de généreux donateurs. Une variante de cette assertion veut que les subventions publiques soient proportionnelles au total des contributions de faible montant faites par les différents membres d'un parti.

Peut-on raisonnablement soutenir que « l'égalité des chances » suppose des subventions publiques plus généreuses pour les partis d'opposition, au motif que leurs adversaires peuvent utiliser tout l'appareil gouvernemental pour se faire valoir ?

La question de l'équité entre les partis se double de celle de l'équité entre formations politiques et candidats non affiliés, à l'égard desquels le système allemand de subventions est outrageusement discriminatoire (il n'y a eu que quatre candidats indépendants depuis 1950).

De plus, un système tendant à l'équité entre les partis politiques pourrait comporter des restrictions qui désavantageraient les partis par rapport aux groupes de pression et à d'autres organisations.

Force est de conclure à la parfaite ambiguïté du principe de « l'égalité des chances ». Même s'il y avait consensus sur une définition de l'équité, cet objectif pourrait entrer en conflit avec d'autres buts tout aussi et même plus importants comme la stabilité politique, l'élimination de l'extrémisme politique et la protection de la liberté d'expression.

Il apparaît impossible d'élaborer une méthode objective d'arbitrage de ces conflits. En réalité, il s'agit de questions délicates qu'une argumentation savante ou des opinions dites raisonnables ne sauraient résoudre. Les décisions sont plus susceptibles de refléter les intérêts des forces politiques dominantes. Dans la pratique, les législateurs peuvent se targuer de nobles principes, tout en s'empressant de faire des calculs pour s'assurer que ces principes sont avantageux pour leur propre parti. Comme l'affirme Paltiel :

> Dans tous les cas connus, ce sont les partis au pouvoir qui ont proposé des subventions publiques. Étant donné la nature des régimes parlementaires, la chose est inévitable. [...] On ne peut guère s'attendre [...] à ce que les partis gouvernants adoptent des mesures contraires à leurs intérêts. Les partis impécunieux [...] de la coalition dirigée par le parti gouvernemental, tel le FDP en Allemagne, [...] sont souvent les instigateurs de telles mesures. (Paltiel 1980b, 366.)

Les réformes du système de financement des partis, prévient ce même auteur (1980b, 367), tendent donc à renforcer le statu quo :

> Les programmes de subventions et leur règlement d'application permettent difficilement aux nouveaux groupes et aux nouveaux candidats d'entrer dans l'arène électorale et favorisent incontestablement la sclérose de certains systèmes de partis. Ces systèmes, dans la mesure où ils freinent l'entrée en lice de nouveaux candidats et de nouveaux partis peuvent provoquer le dégoût des méthodes

> démocratiques de changement et favoriser le recours à des tactiques extraparlementaires d'opposition avec confrontations violentes chez les personnes qui, à tort ou à raison, s'estiment exclues du processus électoral. (Paltiel 1980b, 370.)

Comment ces considérations générales s'appliquent-elles à l'Allemagne et à ses fondations politiques ? Les subventions de l'État à ces fondations favorisent-elles l'égalité des chances ? La répartition des subventions entre ces fondations politiques ne se fait pas proportionnellement au soutien électoral dont jouit leur parti d'affiliation. Les petits partis de coalition, la CSU et le FDP, reçoivent des subventions exagérément élevées (voir le tableau 4.10). Les avantages excessifs que retire le FDP du régime de financement public des fondations politiques ressortent avec une acuité particulière, une fois mis en parallèle avec son effectif. À cet égard, comme à bien d'autres, ce parti a su exploiter sa situation pour soutirer le maximum d'avantages aux deux grands partis. Pour le mandat électoral de 1981 à 1983, la fondation Friedrich-Naumann a reçu en subventions l'équivalent de 500 deutsche marks par membre du FDP; le total de ses ressources provenant du Trésor public pour ses activités intérieures et étrangères s'est établi à 2 000 deutsche marks par membre, soit environ cinq fois le montant accordé au SPD pour chacun de ses membres[23].

Tableau 4.10
Pourcentages comparatifs des subventions fédérales accordées aux fondations Friedrich-Naumann et Hanns-Seidel et des suffrages recueillis par leurs partis d'affiliation, 1983–1987

	Fondation Friedrich-Naumann	Fondation Hanns-Seidel
Pourcentage des subventions fédérales aux fondations des partis : 1983–1986	15,4	14,3
	FDP	CSU
Suffrages recueillis aux élections du *Bundestag*		
1983	7,0	10,6
1987	9,1	9,8

Source : Compilé à partir des données du tableau 4.1.

CSU : Union sociale-chrétienne; FDP : Parti libéral.

Les Verts ont été au contraire défavorisés. Pour avoir droit à une subvention, il faut avoir obtenu 0,5 % des suffrages aux élections du *Bundestag*. Les Verts ont donc été subventionnés à partir de 1979. Mais

ils n'ont pu prétendre aux avantages du système tant que le Tribunal constitutionnel fédéral n'a pas confirmé, en 1986, leur droit à une subvention de l'État. Ayant obtenu gain de cause, ils n'en ont pas moins été en butte à toutes sortes de tracasseries administratives, qui ont différé la jouissance de ce nouvel acquis. Ce n'est qu'en 1989 qu'ils ont eu accès à l'enveloppe de subventions du ministère fédéral de l'Intérieur.

On pourrait soutenir que les modalités des subventions aux fondations politiques ont effectivement eu pour effet de maintenir le statu quo, comme l'avait prévu Paltiel. Mais Nassmacher (1989, 248) est d'un autre avis. Pour lui, le système allemand de financement politique n'a pas empêché la naissance d'un nouveau parti, étant donné le faible pourcentage (0,5 %) des suffrages ouvrant droit au remboursement des dépenses d'élection. Ce seuil très bas a été fixé par le Tribunal constitutionnel fédéral, qui, contre la volonté des grands partis, a de surcroît reconnu aux Verts le droit à une fondation politique subventionnée par l'État.

Néanmoins, on peut raisonnablement penser que l'expérience de ce nouveau parti confirme à certains égards la théorie de Paltiel. Après tout, les Verts n'ont pas brisé le cartel des fondations politiques; ils en sont devenus un membre coopté. Leur appel de 1986 devant le Tribunal constitutionnel fédéral visait à mettre fin au financement des fondations. À contrecœur, semble-t-il, ils se sont résignés à accepter eux aussi les fonds de l'État. Au cours de la période qui a précédé sa défaite aux élections du *Bundestag* de 1990, ce parti s'est radicalement transformé suite à l'embauche d'une équipe de professionnels.

Se pose ensuite la question cruciale de l'équité entre les appareils de parti et les autres organisations. Étant donné l'importance primordiale des élections et des partis en lice, il n'y a rien d'étonnant à ce que, en maints pays, ceux-ci bénéficient d'un traitement spécial, le plus souvent sous forme d'aide et de subventions de l'État. Par ailleurs, ce traitement peut avoir pour contrepartie l'assujettissement à des lois d'une rigueur exceptionnelle. Cette réglementation, souvent conçue pour garantir l'égalité des chances entre les candidats et les partis, peut avoir pour effet de créer des illogismes dans les règles applicables aux autres personnes et aux autres groupes.

En Allemagne, les sociétés commerciales ne peuvent réclamer d'exonération fiscale pour leurs contributions importantes à la caisse des partis politiques, malgré les adoucissements apportés à la décision de 1958 du Tribunal constitutionnel fédéral par le règlement d'application de la *Loi sur les partis* de 1983. La divulgation des contributions est soumise à des règles particulières. Les fondations politiques ont permis aux partis de se soustraire à la réglementation et aux décisions

du Tribunal qui leur sont applicables. On peut donc affirmer que les fondations sont, pour les partis, le meilleur moyen d'échapper aux règles rigoureuses qui les régissent, mais il y en a d'autres. En pratique, les sociétés commerciales n'ont généralement accordé que des contributions mineures aux fondations.

Quant à savoir si ces règles sont justes, la question reste ouverte. D'aucuns affirment qu'elles permettent de limiter l'influence des groupes de pression. On peut ne pas être d'accord, mais quoi qu'il en soit, il est indéniable que toute réglementation s'appliquant exclusivement aux candidats et aux partis est une invitation à l'éluder. Tout comme on transforme certaines îles proches du littoral en paradis fiscaux, il est probable qu'on utilise les fondations politiques et autres organismes de même nature comme paravents destinés à permettre aux politiciens et politiciennes d'échapper aux effets de certaines dispositions légales.

Les fondations politiques sont exemplaires à cet égard. Ces dernières années, les instituts de recherche à buts politiques ont poussé comme des champignons dans certains pays, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Ces organismes ont souvent le statut d'établissements d'enseignement, bien que leurs liens partisans soient à peine dissimulés. Un organisme de recherche britannique semble avoir partagé ses activités et ses ressources en deux catégories. Dans la mesure du possible, ses projets sont étiquetés « projets de recherche » et financés à même un fonds alimenté par des dons dits « apolitiques ». Seules sont assujetties les activités de propagande et autres activités annexes à la loi fiscale et à la loi relative à la divulgation obligatoire des dons politiques et financées conformément à ces lois.

Sur le plan politique, il ne faut donc pas abuser des lois de financement des campagnes électorales et des partis, car elles peuvent engendrer des illogismes qui conduisent à leur tour à la recherche d'échappatoires. C'est pour cette raison que la *Loi sur les partis* de 1983 prévoit des exonérations fiscales plus généreuses pour les contributions des particuliers à la caisse des partis politiques. Depuis la décision du Tribunal constitutionnel fédéral qui en a inspiré les dispositions, toutes les contributions versées à la caisse des partis sont uniformément exemptées de l'impôt sur le revenu jusqu'à concurrence de 100 000 deutsche marks par année. En 1988, ce plafond a été abaissé à 60 000 deutsche marks par année.

Pour assurer la cohérence du système, d'aucuns suggèrent d'appliquer la réglementation et d'accorder des subventions aux organismes autres que les partis. Leur raisonnement est le suivant : à quoi bon limiter les dépenses d'élection des candidats et des partis si les journaux — souvent très partisans — échappent à toute réglementation ?

Vue sous cet angle, l'équité exige que l'on subventionne les journaux représentant d'autres courants d'opinion que ceux de la presse capitaliste ou que l'on accorde un droit de réplique aux candidats et aux partis attaqués par la presse.

À notre avis, cette approche a l'inconvénient d'exiger un système global de réglementation et de subventions probablement impraticable et, qui plus est, incompatible avec la liberté d'expression.

L'élimination de la corruption

Les Allemands et les Allemandes sont particulièrement sensibles à l'influence corruptrice des fortes contributions à la caisse des partis politiques. Une hypothèse répandue quoique contestée veut que les contributions des grandes entreprises aient été un facteur déterminant de l'accession au pouvoir d'Hitler. La volonté de faire disparaître toute trace de corruption a inspiré le système de réglementation et de subvention du financement politique (voir, par exemple, Kulitz 1983, 64).

Dans les années 70, des observateurs étrangers ont affirmé que le nouveau système de financement avait atteint ses objectifs. « Il est évident que les ressources fournies par l'État sont considérées comme le seul argent "neutre" que reçoivent les partis », a affirmé le comité Houghton au retour d'une mission en Allemagne (Grande-Bretagne 1976, paragraphe 8.32). En subvenant pratiquement à la totalité des besoins des formations politiques et en exemptant d'impôt les dons de faibles et moyens montants faits par les particuliers, l'État espérait diminuer le rôle des contributions versées en secret par les entreprises et éliminer ainsi leur poids excessif.

Les révélations des années 80 ont cependant détruit toutes les illusions touchant la pureté du nouveau système de financement politique. Comme le précise Wildenmann (1987, 96) : « Les contributions sont prétextes à corruption; les pratiques allemandes de financement des partis constituent le point noir de l'actuel système de gouvernement représentatif à partis multiples. »

L'État ne s'est pas substitué aux entreprises. Avides d'argent pour leurs caisses électorales, les grands partis ont continué de solliciter le secteur privé. La presse, en particulier *Der Spiegel*, a dénoncé une série de pratiques scandaleuses ayant trait aux contributions à la caisse des partis politiques. L'Allemagne a donc échoué dans sa tentative d'éradication de méthodes de financement dont le régime hitlérien avait fait son miel, un échec d'autant plus retentissant que certaines des personnes en cause portaient le nom de dirigeants nazis.

Ces révélations soulèvent un certain nombre de questions graves touchant le système allemand de financement des partis politiques.

Premièrement, les scandales se sont signalés non seulement par leur fréquence, mais aussi par la valeur colossale des contributions et par le haut rang politique qu'occupaient les personnes concernées. Les chercheurs intéressés à comparer les modes de financement politique auraient énormément de mal à trouver ailleurs en Occident des exemples de contributions pouvant rivaliser avec les 26 millions de deutsche marks de l'affaire Flick. Deuxièmement, les fondations politiques ont servi d'intermédiaires dans certains des cas dénoncés. Troisièmement, les faits révélés démontrent que les ressources énormes mises à la disposition des politiciens et politiciennes à même le Trésor public n'ont pu, du moins jusqu'au milieu des années 80, éliminer la corruption. Fait non moins révélateur, les contributions à la caisse de partis politiques ont été également scandaleuses en Autriche, qui, à l'instar de l'Allemagne, possède des fondations et un système évolué de subventions publiques aux partis politiques.

Les scandales de 1980 ont inspiré la *Loi sur les partis* de 1983. Grâce à de généreuses exonérations d'impôt, le gouvernement espérait voir diminuer les contributions politiques clandestines. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1984, les contributions aux partis politiques ont subi une certaine régression. Toutefois, les changements apportés par la Loi ne sont peut-être pas responsables de cette régression. La nouvelle réglementation visait exactement l'effet contraire. Peut-être faut-il voir dans l'apparente réticence des entreprises un réflexe de prudence sans doute temporaire suite aux révélations et aux scandales qui ont fait la manchette durant une bonne partie des années 80. Cela pourrait également être une forme de ressentiment, de la part des sociétés suite à leur échec de n'avoir pu obtenir l'effacement de fautes reliées à des contributions politiques illégales.

La divulgation des contributions à la caisse des partis

L'article 21 de la *Loi fondamentale* de la République fédérale allemande « oblige les partis politiques à divulguer la provenance de leurs fonds ». Jusqu'à 1984, l'histoire de la République fédérale allemande aura été une chronique des astuces imaginées pour échapper à cette obligation constitutionnelle.

Dans les premières années de la jeune république, le financement clandestin des formations politiques a fait partie intégrante de la guerre froide. Pendant près d'une génération, aucune loi n'est venue renforcer l'article 21 de la *Loi fondamentale* de 1949. Ce n'est qu'avec l'adoption de l'article 25 de la *Loi sur les partis* de 1967 qu'a été faite aux formations politiques l'obligation de déclarer leurs ressources. Au reste, la nouvelle loi, *lex imperfecta*, au dire d'un spécialiste (Kulitz 1983, 104), s'est

avérée pratiquement inopérante. Non pas qu'elle ait présenté des insuffisances ou des failles. Mais la clandestinité des contributions a souvent eu l'évasion fiscale pour motif. La volonté politique et les mécanismes d'application de la Loi ont fait défaut. Aucun des partis représentés au *Bundestag* ne se trouvait en position de jeter la pierre aux autres formations.

1. Les partis ont pu bafouer impunément la Loi, faute d'une clause pénale. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la règle de la divulgation obligatoire se soit révélée difficile à appliquer (Kolinsky 1984, 33).
2. Cette règle visait exclusivement les contributions individuelles supérieures à 20 000 deutsche marks par année civile, le législateur ayant intentionnellement fixé à 200 000 deutsche marks par année le plafond d'exemption des contributions des sociétés. Comme l'indiquent Heidenheimer et Langdon (1968, 87) : « Cette formule extraordinairement généreuse [...] a tourné en dérision l'ensemble des dispositions relatives à la divulgation obligatoire. » Il a fallu une décision du Tribunal constitutionnel fédéral, la même année, pour que les sociétés soient limitées au même montant de contributions que les particuliers, soit 20 000 deutsche marks par année (Kulitz 1983, 76).

   En garantissant un caractère confidentiel aux contributions inférieures à 20 000 deutsche marks, la Loi de 1967 a permis aux partis de dissimuler des sommes beaucoup plus importantes qui pouvaient être divisées en contributions inférieures à 20 000 deutsche marks (*Der Spiegel* 1976, 38, cité dans Kulitz 1983, 91).
3. De fausses identités auraient même été utilisées. Kolinsky (1984, 33) reprend les exemples cités par Weber (1977) d'« un certain Mayer et d'un dénommé Düren ayant donné au SPD et à la CDU des sommes considérables. Comment ne pas soupçonner que ces noms étaient destinés à dissimuler plutôt qu'à divulguer des sources de financement ? »
4. On pouvait tout aussi bien taire les noms des donateurs en faisant passer les contributions par certains organismes. Les partis sont tenus de déclarer uniquement les noms des organismes donateurs sans identifier les personnes ou sociétés qui versent des contributions à ces organismes.

   Comme le précisent Duebber et Braunthal (1963, 777 *sqq.*), les associations donatrices (*Förderergesellschaften*), en particulier l'Association civique (*staatsbürgerliche Vereinigungen*), déjà très actives dans les années 50, ont, dès 1963, convaincu « approximativement 50 % du patronat et de 60 à 70 % des grandes entreprises de soutenir

leurs efforts ». Les organisations syndicales et patronales ont été des intermédiaires privilégiés. Elles ont muni les partis d'un mécanisme d'exonération fiscale, leur offrant à la fois les bénéfices de la confidentialité et de l'influence politique.

Outre ces associations, quatre autres types d'organisations ont été susceptibles de servir d'intermédiaires dans l'acheminement des contributions, les moindres n'étant pas les fondations politiques ni les « associations politiques », c'est-à-dire « les associations proches des partis (*Wirtschaftsrat der CDU, CDU Sozialausschüsse, Heinemann-Initiative* et *Fritz-Erler-Kreis* [SPD]) » (Schneider 1989, 223).

5. On a parfois dissimulé l'origine de contributions institutionnelles en faisant intervenir comme paravents des organisations étrangères.
6. Les partis politiques ont créé différentes entreprises commerciales dont les sociétés, les syndicats et les particuliers pouvaient retenir les services. En certains cas, la rémunération de ces services pourrait être vue comme une contribution déguisée non déclarable. Wewer (1988a) décrit minutieusement les moyens ingénieux utilisés par les partis et parfois les fondations politiques pour déguiser les contributions en transactions commerciales. Parmi les moyens privilégiés, mentionnons l'insertion d'annonces coûteuses dans les publications des partis et la souscription de nombreux abonnements à leurs bulletins d'information économique.

La critique provoquée par les révélations des années 80 a poussé le comité Carstens à recommander, en 1983, un nouveau système de réglementation et de subventions destiné à combler certaines de ces failles et à donner plus de transparence au financement politique. Pour faciliter son acceptation, le comité a proposé le relèvement des subventions et l'augmentation du montant des contributions pouvant être exonérées d'impôt.

Les partis établis représentés au *Bundestag* ont accepté la carotte, c'est-à-dire les incitations fiscales aux contributions, mais ont rejeté quelques-uns des bâtons que leur tendait le comité présidentiel. Par exemple, le *Bundestag* a considérablement atténué les peines que proposait le comité pour contributions illicites. Le comité recommandait une amende équivalant à 10 fois le montant versé illégalement; le *Bundestag* réduisait cette peine au double de ce montant.

La mise en place du nouveau système instauré par la *Loi sur les partis* de 1983 s'est mal engagée. La presse ayant fait état d'une contribution non déclarée au FDP de six millions de deutsche marks, il a fallu reporter la toute première publication des comptes des partis en vertu de la Loi, laquelle prévoyait la divulgation du nom et de l'adresse

de tout donateur ayant fait une contribution supérieure à 20 000 deutsche marks (Schneider 1989, 232). Les six millions de deutsche marks avaient été versés juste avant l'entrée en vigueur de la Loi.

En 1989, au terme de la phase de rodage de la Loi de 1983, la divulgation des ressources mises à la disposition des partis politiques ouest-allemands a inspiré à Nassmacher (1989, 258) une conclusion plutôt pessimiste :

> Tout ce que les données disponibles nous permettent de dire de la situation ouest-allemande, c'est que les partis déclarent plus de la moitié des contributions. Toute autre estimation de la proportion de leurs ressources que les formations politiques rendent publique serait prématurée.

La *Loi sur les partis* de 1983 est un peu plus exigeante en matière de déclaration obligatoire, puisqu'elle prévoit la sanction des infractions par des amendes, qui demeurent toutefois modestes. De plus, des crédits d'impôt sont accordés seulement sur dévoilement de la source des contributions. Mais des failles subsistent.

Premièrement, les dons aux fondations politiques peuvent demeurer confidentiels. La nouvelle loi interdit toutefois le reversement de ces fonds aux partis. Bien que cette faille soit susceptible de prendre de l'importance à plus ou moins longue échéance, le total des dons déclarés dans les rapports annuels des fondations politiques depuis le milieu des années 80 demeure faible.

Deuxièmement, une modification de 1988 stipule que seules sont déclarables les contributions de plus de 40 000 deutsche marks (20 000 deutsche marks anciennement) à la caisse des partis. Ceux-ci ne sont pas tenus de rendre publiques les multiples contributions inférieures à cette somme faites par un seul donateur.

Troisièmement, les gens d'affaires peuvent faire des contributions distinctes non déclarables tant en leur nom que pour le compte de leur entreprise. En outre, l'industriel propriétaire de plusieurs filiales peut faire, pour le compte de chacune d'elles, des contributions non déclarables ne dépassant pas 40 000 deutsche marks chacune. Cette disposition doublée de la possibilité de contributions par chacun des membres d'une même famille permet de dissimuler des sommes considérables.

Quatrièmement, les sociétés peuvent continuer de camoufler leurs contributions en opérations commerciales.

Selon les statistiques disponibles pour 1988, où les contributions non déclarables plafonnaient toujours à 20 000 deutsche marks,

seulement 11,9 % des contributions versées à la caisse de la CDU ont figuré sous la rubrique « contributions importantes ». Les contributions des particuliers et des sociétés rendues publiques par les autres partis se sont établies comme suit : 6,3 % pour la CSU; 4,2 % pour le SPD; 9,6 % pour le FDP; 20,2 % pour les Verts (Drucksache 16/6885,8).

La limitation des coûts de la politique

Les coûts de la politique ont monté en flèche depuis l'instauration du système de subventions publiques en 1959.

Cette année-là, année sans élection, on a évalué les budgets nationaux et locaux des trois partis représentés au *Bundestag* à environ 26,3 millions de deutsche marks, dont quelque cinq millions en subventions de l'État. Les contributions à la caisse des partis, en particulier à celle de la CDU, par les associations se sont élevées à environ cinq millions de deutsche marks (Duebber et Braunthal 1963, 779). Les trois fondations les plus importantes, Konrad-Adenauer, Friedrich-Ebert et Friedrich-Naumann en étaient encore à leurs premiers balbutiements. Les dépenses confondues des partis et de leurs fondations n'ont probablement pas dépassé les 30 à 35 millions de deutsche marks.

En 1963, toujours en l'absence d'élection, les budgets cumulatifs des trois partis ont plus que doublé pour s'établir à 57 millions de deutsche marks (Heidenheimer et Langdon 1968, 83 et 84).

En 1974, année d'élection cette fois, ces budgets se sont chiffrés à 230 millions de deutsche marks et ceux des fondations politiques, à 166 millions pour un total de 400 millions de deutsche marks. En 1988, les dépenses conjuguées des partis représentés au *Bundestag* ont atteint 475 millions de deutsche marks. Pour l'exercice 1988–1989, celles des quatre fondations se sont élevées à 504 millions de deutsche marks, soit 30 fois plus qu'en 1959, année de l'instauration du système de subventions publiques aux partis. Même en tenant compte de l'inflation, il s'agit là d'une progression remarquable.

Malgré la progression des subventions publiques aux partis et à leurs fondations politiques (voir les tableaux 4.1 à 4.3), la sollicitation des contributions privées s'est poursuivie. En fait, il serait irréaliste de parler des besoins des partis, comme si ces derniers avaient des exigences définies. Celles-ci ont crû encore plus vite que leurs ressources. Donc, l'aide de l'État n'a pas empêché les contributions privées d'augmenter.

En 1959, au début du programme de subventions, les partis représentés au *Bundestag* ont reçu du seul secteur privé un total de 6,1 millions de deutsche marks. En 1961, année électorale, ce total a atteint 38,2 millions de deutsche marks et en 1976, 100,2 deutsche marks

(Duebber et Braunthal 1963, 779; Kolinsky 1984, 34). De surcroît, compte tenu des contributions non déclarées, le total de 1976 a été de beaucoup supérieur. Le fait que les subventions, pourtant de plus en plus généreuses de l'État, n'aient pas évolué parallèlement aux exigences concourt à expliquer les pratiques douteuses auxquelles a donné lieu la sollicitation des contributions privées dans les années 70. (Voir la partie intitulée « Le financement et l'organisation ».)

Malgré les scandales relatifs aux contributions politiques dévoilés en 1981, la sollicitation de dons s'est poursuivie avec d'autant plus d'ardeur que la CDU avait accumulé un déficit énorme. En 1989, année d'élection au Parlement européen mais pas au *Bundestag* et dernière période pour laquelle existent des statistiques officielles, le total des contributions à la caisse des partis représentés à cette assemblée s'est établi à 113,3 millions de deutsche marks (Drucksache 11/8130). À titre comparatif, il a été de 44,6 millions de deutsche marks en 1977, également une année sans élection (Kolinsky 1984, 34).

L'efficacité de l'appareil de parti et de la recherche

Dans les années 70, les Britanniques partisans d'un système de financement public calqué sur le modèle allemand ont essentiellement invoqué comme argument que l'on ne peut s'attendre à ce que les partis jouent pleinement leur rôle dans la vie publique s'ils n'ont pas les moyens d'engager et de rémunérer adéquatement le personnel voulu pour faire contrepoids à la fonction publique. Le fait que les partis d'opposition n'aient pas les moyens de retenir les services d'équipes de chercheurs signifie qu'ils accèdent au pouvoir sans politiques véritables et sont alors dépendants des conseils prodigués par les fonctionnaires. Comme l'a expliqué Rose (1975), le problème d'un gouvernement de partis réside pour une bonne part dans l'insuffisance de personnel à l'administration centrale de chacun des partis.

Il est difficile de juger de la qualité des travaux de recherche et d'organisation effectués par le personnel politique dans les différents pays, non seulement faute de données précises, mais aussi en raison du caractère inévitablement subjectif de tels jugements. Les fondations politiques allemandes, surtout les deux grandes que sont les fondations Friedrich-Ebert et Konrad-Adenauer, sont certainement en mesure d'entreprendre des travaux d'une envergure inaccessible à la plupart des appareils de parti étrangers. Cette remarque vaut pour les enquêtes directement liées aux campagnes électorales telles que l'analyse détaillée du vote ainsi que les recherches portant sur les décisions politiques aussi bien que pour l'étude de l'histoire et de l'organisation

des partis proprement dits. En matière de sondages d'opinion, la fondation Konrad-Adenauer a une réputation de chef de file mondial.

Les fondations politiques font le lien entre les milieux politiques et universitaires. À cet égard, leur organisation s'apparente à celle de certains établissements américains, par exemple la fondation Ford, la fondation Rockefeller, la Brookings Institution et l'American Enterprise Institute. En fait, les fondations politiques entretiennent des relations de collaboration avec certains de ces établissements.

La fondation politique proche du parti au pouvoir est bien placée pour faire entendre un autre son de cloche au chancelier quand, ainsi qu'il arrive souvent en régime de coalition, un portefeuille se trouve confié à un ministre d'un autre parti politique. Les services de recherche des fondations politiques ont de fréquents contacts avec les caucus des partis représentés au *Bundestag*.

Ce qui frappe surtout les spécialistes de la recherche effectuée dans les fondations politiques, c'est que son influence dépend dans une large mesure des interactions personnelles[24]. Ainsi, dans la prise de décision, l'apport de l'équipe chargée des enquêtes d'opinion publique est fonction de ses liens avec l'équipe homologue au siège du parti. Il en va de même des études sur la politique intérieure et la politique étrangère.

Il vaut la peine de souligner que l'influence des services de recherche des fondations n'est pas directement reliée à leur taille ou à leurs moyens financiers. À l'étranger, le poids des groupes de réflexion dépend également des facteurs précités. Ainsi, en Angleterre, quelques-uns des plus importants instituts d'études politiques se réduisent à une poignée de personnes fortes de leurs rapports personnels avec le premier ou la première ministre.

Malgré l'incontestable compétence de nombreux chercheurs, ces services ne semblent pas, dans l'ensemble, jouir du prestige de certains groupes de réflexion de Washington. Les dirigeants des partis allemands semblent faire davantage confiance à la recherche universitaire qu'aux recherches menées par les fondations politiques.

CONCLUSION

On peut non seulement défendre mais louer le système allemand de financement politique, en particulier le système des fondations politiques, pour plusieurs raisons :

- Il s'est accompagné d'une saine croissance de l'effectif de 3 grands partis sur 4, croissance à laquelle il a d'ailleurs contribué.
- L'aide de l'État n'a eu aucun effet négatif sur les contributions financières des membres ordinaires des partis.

- Cette aide n'a pas non plus empêché l'émergence du Parti vert.
- Les deux principaux partis du *Bundestag* disposent de ressources comparables. Les subventions de l'État ont considérablement réduit la proportion des ressources des partis et des fondations provenant des milieux d'affaires.
- Les fondations politiques ont contribué à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur les partis* de 1967 touchant la promotion de l'éducation civique, particulièrement chez les étudiants et étudiantes. Elles ont fourni les bases d'une recherche de haut niveau sur les politiques. Dans le domaine des affaires étrangères, les projets des fondations politiques ont souvent défendu avec succès la cause de la démocratie et les intérêts nationaux allemands.

Mais d'aucuns prétendent le contraire. Par contraste avec les appréciations optimistes de certains étrangers, des Allemands, savants, critiques et simples citoyens sont devenus cyniques touchant certains aspects de l'État de parti allemand. Malgré l'augmentation du financement public de certaines institutions politiques, dont 500 millions de deutsche marks accordés annuellement aux seules fondations politiques, le financement politique ne s'est pas amélioré en Allemagne. Dans les années 80, il a de nouveau donné lieu à la corruption et au trafic d'influence, notamment parce que l'État n'a pas réussi à substituer une aide suffisante aux contributions considérables du secteur privé.

Les partis allemands ont excellé à imaginer des moyens de contourner la réglementation; cette obstruction a empêché tout effort sérieux de véritable divulgation des contributions aux caisses des partis. Le système de financement public des activités intérieures des fondations politiques n'est guère qu'un moyen d'éluder les limites qu'a imposées le Tribunal constitutionnel fédéral à l'aide publique aux partis.

De plus en plus importantes, les subventions publiques semblent avoir favorisé l'élite des partis, confinant ainsi les bénévoles de la base à un rôle insignifiant. Les fondations ont probablement contribué à ce processus de bureaucratisation qui fait une place beaucoup trop importante au favoritisme. Les privilèges collectifs consentis aux dirigeants des partis ont eu tendance à transformer ces derniers en clubs ou en cartels dont les membres ont plus d'intérêts en commun qu'avec la base de leurs formations politiques.

On peut encore reprocher au système de permettre au Parti libéral (FDP) de s'accaparer des avantages hors de proportion avec la taille de son électorat ou de son effectif. On peut se demander s'il aurait survécu sans le favoritisme, sans l'aide de l'État, y compris l'aide à sa fondation politique et sans les contributions des milieux d'affaires.

Enfin, le système de fondations politiques soulève des questions au sujet de ce que Paltiel (1979, 37) appelle le risque de *néo-corporatisme*. Depuis 1979, cet auteur s'inquiète de la multiplicité des activités des fondations politiques allemandes. Il estime que l'État ne devrait pas financer les bourses que les partis et les Églises accordent à leurs adeptes et à leurs fidèles et que mieux vaudrait subventionner la recherche universitaire sur les politiques que celle des fondations. « L'identification de l'État au parti a, comme nous le savons, des conséquences graves pour la démocratie. » (*Ibid.*, 30.)

Indépendamment de ses mérites et de ses défauts, le système allemand de financement public est intéressant à étudier, et ce pour une autre raison. Le système des fondations politiques permet de contourner les restrictions imposées au financement des partis par le Tribunal constitutionnel fédéral. Il sert donc d'avertissement aux autres pays : en matière de financement politique, toute réglementation imposée aux candidats et aux partis risque de favoriser la multiplication des intermédiaires. Cette mise en garde s'applique tant aux montants qu'à la divulgation des contributions.

NOTES

1. Comme nous le verrons plus loin, certains services du cabinet du chancelier et du Bureau fédéral de la presse et de l'information sont en fait des bureaux du parti au pouvoir.

2. « L'éducation politique » portait sur les politiques des puissances d'occupation alliées concernant les établissements scolaires, les mouvements de jeunesse et les mouvements d'adultes (voir Turner 1984).

3. La *Bundeszentrale für politische Bildung* est typique de l'État de parti allemand que nous évoquerons plus loin. Son bailleur de fonds est le gouvernement, particulièrement le ministère de l'Intérieur (BMI). Elle a à sa tête un directoire de trois membres choisis dans chacun des grands partis représentés au *Bundestag* soit l'Union démocrate-chrétienne/l'Union sociale-chrétienne, le Parti social-démocrate et le Parti libéral (CDU/CSU, SPD et FDP) et un conseil formé en grande partie de députés de chacune de ces formations. À l'heure actuelle, elle s'occupe principalement de publication et de financement de colloques et de séminaires. Certaines de ses publications, gratuites et largement diffusées dans les écoles, traitent essentiellement de la fondation de la République fédérale allemande, des populations allemandes d'Europe centrale, de la démocratie de partis, des Allemands et des Polonais et de l'histoire du peuple juif. Elle publie également le journal *Das Parlament*, sans compter le journal universitaire *Aus Politik und Zeitgeschichte*. En 1989, elle a versé 7,2 millions de deutsche marks en subventions pour des cours de formation politique dispensés

par les fondations politiques et certains organismes religieux et syndicaux (Bundeszentrale für politische Bildung 1990, 62).

4. Selon un porte-parole de la fondation Friedrich-Ebert.

5. Pour souligner les frontières juridiques qui séparent les partis de leurs fondations, celles-ci sont généralement qualifiées de *politiques* ou de *proches des partis* dans les publications officielles. Dans la présente version, l'expression retenue est *fondations politiques*.

6. Wewer (1988a) rend compte des opérations financières qui ont présidé à la création de la fondation Friedrich-Naumann au *Margarethenhof*.

7. Vieregge (1977, 35) présente des statistiques sur la taille relative des effectifs des fondations. Cette étude, la plus scientifique qui soit sur les fondations politiques au milieu des années 70, est une mine de renseignements sur la fondation Friedrich-Naumann.

8. Deussen (1979, chapitres 4 et 6) précise l'effectif et les rôles des différents conseils de la fondation Konrad-Adenauer.

9. La *Bundeszentrale für politische Bildung* signale qu'elle n'a pas non plus évalué l'efficacité de la formation politique. *Das Parlament* (39/34, 18 août 1989) dresse un bilan de la formation politique. Certains responsables de fondations politiques et de mouvements confessionnels ainsi que des universitaires y signent des articles.

10. Renseignements fournis par la fondation Konrad-Adenauer.

11. Renseignements fournis par un membre influent du comité de sélection des boursiers.

12. *Loi fédérale sur la promotion de l'éducation*, 1971.

13. Fait signalé par un responsable de la fondation Friedrich-Naumann à propos de pratiques passées.

14. Pour ce qui est de son influence sur les politiques du Parti libéral (FDP), la fondation Friedrich-Naumann a fourni les exemples suivants : réforme constitutionnelle rendue nécessaire par la réunification allemande et introduction des principes de l'économie de marché dans la politique environnementale. Les travaux du service de recherche, à l'instar de travaux analogues des autres fondations, visent de surcroît à valoriser le sens de l'appartenance et l'image du parti. Ses enquêtes d'opinion sont également reliées à celles du parti. Le parti et la fondation recourent aux services du même cabinet d'études de marché qui coordonne souvent les travaux qu'il effectue pour l'un et l'autre. Les résultats des sondages de la fondation sont communiqués « à pratiquement tous les personnages influents du parti ».

15. Pinto-Duschinsky (1991) analyse ces activités.

16. D'après un porte-parole du cabinet du chancelier.

17. À notre question visant à déterminer qui, d'un comité du parti ou d'un comité de la fondation, avait retardé le projet du groupe de travail sur l'Allemagne démocratique (RDA), on a répondu que, même si le parti avait apparemment pris la décision, cela ne faisait guère de différence étant donné le chevauchement des effectifs du parti et des conseils des fondations.

18. Précision apportée notamment par un membre du cabinet du chancelier.

19. Andren (1970, 54) énonce quelques-uns de ces objectifs.

20. Pour une étude approfondie du financement politique en Autriche, voir Sickinger et Nick 1990.

21. Paltiel et, surtout, Leonard soutiennent qu'il serait possible d'atténuer le problème de la bureaucratisation en subventionnant directement les organisations locales et régionales. On cite souvent en exemple le modèle suédois. Il n'est pas évident que la décentralisation des subventions soit la solution.

22. L'étude de Nassmacher (1989, 244) met également en évidence l'importance des subsides de l'État aux groupes parlementaires et aux fondations politiques. Entre 1974 et 1985, les appareils de parti ont reçu un total de 677 millions de deutsche marks, moins toutefois que les entités précitées qui ont bénéficié ensemble de 1 019 millions de deutsche marks, soit 392,2 millions pour les premiers et 626,4 millions au titre de l'enveloppe subventionnelle pour les secondes. L'addition des autres subventions fédérales aux fondations pour la réalisation de projets au pays et à l'étranger porterait le total global à non moins de 3 442,7 millions de deutsche marks.

On peut soutenir que ce calcul devrait exclure le financement public des projets étrangers des fondations politiques. L'incontestable, c'est que l'aide accordée par l'État aux organisations extraparlementaires de parti est la pointe imposante de l'iceberg encore plus énorme qu'est le financement étatique de la politique de partis en Allemagne.

Pour chiffrer exactement ce financement, il faudrait en outre tenir compte d'autres formes de subventions politiques. a) Selon certaines sources, les gouvernements successifs ont continué de puiser dans les budgets d'information des ministères les ressources nécessaires à leurs campagnes électorales. Une étude de l'Union démocrate-chrétienne (CDU), citée par Kolinsky (1984, 33), fait état d'une ponction de 122 millions de deutsche marks au cours de l'année électorale de 1972. En 1976 et en 1980, « on a accusé le Parti social-démocrate (SPD) de se servir des fonds officiels et des installations gouvernementales pour mener ses campagnes électorales » (*ibid.*, 34). b) Une autre forme de subvention publique à des organisations politiques a consisté dans la fourniture d'installations de radiotélévision pour la transmission de messages électoraux (Nassmacher 1989, 240). c) Il faudrait également comptabiliser l'exonération fiscale des contributions à la caisse des partis politiques, dont Nassmacher (*ibid.*) estime le total à au moins 400 millions de deutsche marks pour la période

de 1968 à 1983. d) Les partis allemands et leurs représentants élus ont également reçu diverses ressources de bailleurs de fonds de la Communauté européenne.

23. Pour chaque membre de son parti d'affiliation, la fondation Hanns-Seidel liée à la CSU a reçu 210 deutsche marks en subventions et 620 deutsche marks au titre des budgets intérieur et étranger; la fondation Konrad-Adenauer liée à la CDU, 120 et 460 deutsche marks; et la fondation Friedrich-Ebert liée au SPD, 100 et 380 deutsche marks.

24. Des cadres supérieurs de l'une des fondations ont déclaré que l'un des membres les plus importants du parti feignait de ne pas les connaître. Par contre, une autre fondation s'est déclarée satisfaite de ses relations étroites avec la direction du parti et de l'influence qu'elle pouvait exercer.

RÉFÉRENCES

La présente étude s'inspire de documents publiés par les fondations politiques, notamment leurs rapports annuels, de documents inédits et d'entrevues réalisées en 1989 et 1990. Les renseignements utilisés s'inscrivent dans le cadre d'un projet de recherche plus vaste qui englobe les activités internationales des fondations. La majorité des personnes interrogées sont ou ont déjà été à l'emploi des fondations Adenauer, Ebert et Naumann. Parmi les autres personnes rencontrées figuraient des responsables de la fondation Seidel, du Parti social-démocrate (SPD) et de l'Union démocrate-chrétienne (CDU), du cabinet du chancelier, de la *Bundeszentrale für politische Bildung* ainsi que des membres des conseils d'administration des fondations politiques. Nous prenons l'entière responsabilité des opinions exprimées dans la présente étude et des erreurs qui pourraient s'y être glissées. Conformément à la politique de la Commission, les genres masculin et féminins ont été utilisés tout au long de l'étude.

De cette liste de références sont exclus les rapports annuels des fondations politiques citées ainsi que les Drucksachen (publications officielles du *Bundestag*) dont les numéros sont précisés dans le corps du texte.

Alemann, Ulrich von, « Bureaucratic and Political Corruption Controls : Reassessing the German Record », dans Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. LeVine (dir.), *Political Corruption : A Handbook*, New Brunswick, Transaction Books, 1989.

Allemagne, *Loi fédérale sur la promotion de l'éducation*, 1971.

———, *Loi fondamentale* (Constitution), 1949.

———, *Loi sur les partis*, 1967.

———, *Loi sur les partis*, 1983.

Andren, Nils, « Partisan Motivations and Concern for System Legitimacy in the Scandinavian Deliberations on Public Subsidies », dans

Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Comparative Political Finance : The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, Lexington, D.C. Heath, 1970.

Blankenburg, Erhard, Rainer Standhammer et Heinz Steinert, « Political Scandals and Corruption Issues in West Germany », dans Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. LeVine (dir.), *Political Corruption : A Handbook*, New Brunswick, Transaction Books, 1989.

Bundeszentrale für politische Bildung, *Tätigkeitsbericht* 1987 et 1989, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1988 et 1990.

Deussen, Gigo, *Konrad-Adenauer-Stiftung*, Düsseldorf, Droste Verlag, 1979.

Duebber, Ulrich, et Gerard Braunthal, « West Germany », dans Richard Rose et Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Comparative Political Finance : A Symposium*, numéro spécial du *Journal of Politics*, vol. 25 (1963), p. 774–799.

Ewing, Keith, *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Fletcher, Raymond, « The Other Post-War German Miracle », *The Times*, 3 avril 1978.

Forrester, Veronica, « The German Political Foundations », dans Christopher Stevens et Joan Verloren van Themat (dir.), *EEC and the Third World : A Survey*, vol. 5, *Pressure Groups, Politics and Development*, Londres, Hodder and Stoughton, 1985.

Friedrich-Ebert-Stiftung, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 1989. (Brochure en langue anglaise.)

Friedrich Naumann Foundation, *Friedrich Naumann Foundation*, Königswinter, Friedrich Naumann Foundation, 1988. (Brochure en langue anglaise.)

——— , *Aims and Activities*, Königswinter, Friedrich Naumann Foundation, 1989a. (Brochure en langue anglaise.)

——— , *Themen und Termine : Veranstaltungsprogramm Juli-Dezember 1989*, Königswinter, Friedrich-Naumann-Stiftung, 1989b.

Grande-Bretagne, Parlement, Committee on Financial Aid to Political Parties, *Report (Rapport Houghton)*, Londres, catalogue nº 6601, août 1976.

Haungs, Peter, « Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU) und die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU) », dans Hans-Joachim Veen (dir.), *Christlich-Demokratische und konservative Parteien in Westeuropa*, Paderborn, Schöningh, 1983.

Heidenheimer, Arnold J., « German Party Finance : The CDU », *American Political Science Review*, vol. 51 (1957), p. 369–385.

Heidenheimer, Arnold J., et Frank C. Langdon, *Business Associations and the Financing of Political Parties : A Comparative Study of the Evolution of Practices in Germany, Norway and Japan*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1968.

Kitzinger, Uwe W., *German Electoral Politics : A Study of the 1957 Campaign*, Oxford, Oxford University Press, 1960.

Kolinsky, Eva, *Parties, Opposition and Society in West Germany*, Londres, Croom Helm, 1984.

Konrad-Adenauer-Stiftung, « Geschäftsbericht, 1989 », Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1990a.

——— , Institut für politische Bildung, *Programm 1/91*, Wesseling, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1990b.

Kress, Roland, *Die politischen Stiftungen in der Entwicklungspolitik : Eine Analyse der Kooperation von Friedrich-Ebert-Stiftung und Konrad-Adenauer-Stiftung mit politischen Partnern in Entwicklungsländern*, Bochum, Studienverlag Dr N. Brockmeyer, 1985.

Kulitz, Peter, *Unternehmerspenden an politische Parteien*, Berlin, Duncker and Humblot, 1983.

Leonard, Dick, *Paying for Party Politics : The Case for Public Subsidies*, Londres, Political and Economic Planning, 1975.

——— , « Contrasts in Selected Western Democracies : Germany, Sweden, Britain », dans Herbert E. Alexander (dir.), *Political Finance*, Beverley Hills, Sage, 1979.

Nassmacher, Karl-Heinz, « Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe : The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany », dans Herbert E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Nicolls, Anthony, « Political Parties », dans Carl-Christoph Schweitzer *et al.* (dir.), *Politics and Government in the Federal Republic of Germany : Basic Documents*, Leamington Spa, Berg, 1984.

Padgett, Stephen, « The Party System », dans Gordon Smith, William E. Paterson et Peter H. Merkl (dir.), *Developments in German Politics*, Londres, Macmillan, 1989.

Paltiel, Khayyam Z., « The Impact of Election Expenses Legislation in Canada, Western Europe, and Israel », dans Herbert E. Alexander (dir.), *Political Finance*, Beverly Hills, Sage, 1979.

——— , « Campaign Finance : Contrasting Practices and Reforms », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls : A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980a.

——— , « Public Financing Abroad : Contrasts and Effects », dans Michael J. Malbin (dir.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980b.

Pinto-Duschinsky, Michael, *British Political Finance, 1830–1980*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

——— , « Foreign Political Aid : The German Political Foundations and Their U.S. Counterparts », *International Affairs*, vol. 67 (1991), p. 33–63.

Rose, Richard, *The Problem of Party Government*, New York, Free Press, 1975.

Schleth, Uwe, et Michael Pinto-Duschinsky, « Why Public Subsidies Have Become the Major Sources of Party Funding in West Germany but Not in Great Britain », dans Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Comparative Political Finance : The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, Lexington, D.C. Heath, 1970.

Schneider, Hans-Peter, « The New German System of Party Funding : The Presidential Committee Report of 1983 and Its Realization », dans Herbert E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Schönbohm, Wulf, *Die CDU wird moderne Volkspartei : Selbsverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1985.

Schürmann, Maximilian, *Zwischen Partnerschaft und politischem Auftrag : Fallstudie zur entwicklungpolitischen Tätigeit der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Saarebrücken, Verlag Breitenbach, 1989.

Seidle, F. Leslie, « State Aid for Political Parties », *The Parliamentarian*, vol. 61 (1980), p. 79–86.

Sickinger, Hubert, et Rainer Nick, *Politisches Geld : Parteienfinanzierung in Österreich*, Thaur (Tyrol), Kulturverlag, 1990.

Smith, Gordon, *Democracy in Western Germany : Parties and Politics in the Federal Republic*, Aldershot, Gower, 1986.

Sontheimer, Kurt, *The Government and Politics of West Germany*, Londres, Hutchinson, 1972.

Tsatsos, Dimitros Th., et Martin Morlok, *Parteienrecht : Eine Verfassungrecheliche Einführung*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag, 1982.

Turner, I.D., « British Occupation Policy and Its Effects on the Town of Wolfsburg and the Volskwagenwerk, 1945–1949 ». Thèse de doctorat, Manchester, University of Manchester, Institute of Science and Technology, 1984.

Vieregge, Henning von, *Parteistiftungen : Zur Rolle der Konrad-Adenauer, Friedrich-Ebert, Friedrich-Naumann und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1977.

Watson, Alan, *The Political Foundations in West Germany*, Londres, Anglo-German Foundation, 1978.

Weber, Jürgen, *Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutchland*, Stuttgart, Kohlhammer, 1977.

Wewer, Götterik, « Structure and Function of Party-Owned Enterprises ». Document présenté au World Congress of the International Political Science Association, Washington (D.C.), 1988a.

——— , « Transnational and International Political Funding Illustrations ». Document présenté au World Congress of the International Political Science Association, Washington (D.C.), 1988b.

Wildenmann, Rudolf, « The Party Government of the Federal Republic of Germany : Form and Experience », dans Richard S. Katz (dir.), *Party Governments : European and American Experiences*, Berlin, Walter de Gruyter, 1987.

RECHERCHE ET RÉDACTION, VOLUME 4

Herbert E. Alexander	University of Southern California
Jane Jenson	Université Carleton
Robert E. Mutch	Washington, D.C.
Michael Pinto-Duschinsky	Brunel College, University of West London, G.-B.

REMERCIEMENTS

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de même que les éditeurs tiennent à remercier les éditeurs et particuliers suivants qui leur ont accordé la permission de reproduire et de traduire certains passages de leurs ouvrages :

D.C. Heath and Company.

Nous avons veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures. Les auteurs et éditeurs recevront avec plaisir tout renseignement qui leur permettra de corriger toute référence ou mention de source dans les éditions subséquentes.

~

Conformément à l'objectif de la Commission de favoriser une pleine participation de tous les segments de la société canadienne au système électoral, nous avons utilisé, dans la mesure du possible, le masculin et le féminin dans les études publiées.

LA COLLECTION D'ÉTUDES

VOLUME 1
L'argent et la politique fédérale canadienne :
Le financement des candidats et candidates et des partis

W.T. STANBURY	L'argent et la politique fédérale canadienne — Le financement des candidats et candidates et des partis

VOLUME 2
Les groupes d'intérêt et les élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

JANET HIEBERT	Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes
A. BRIAN TANGUAY ET BARRY J. KAY	L'activité politique des groupes d'intérêt locaux

VOLUME 3
Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LOUIS MASSICOTTE	Le financement des partis au Québec — Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989
DAVID JOHNSON	Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi
TERRY MORLEY	La politique et l'argent en Colombie-Britannique
HUGH MELLON	L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick
DOREEN P. BARRIE	Le financement des partis en Alberta — Des mesures législatives à faible effet

VOLUME 4
Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs
Sous la direction de F. Leslie Seidle

HERBERT E. ALEXANDER	Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme
ROBERT E. MUTCH	Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada
JANE JENSON	Innovation et équité — Les répercussions du financement public
MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY	Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne

VOLUME 5
Aspects du financement des partis et des élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LISA YOUNG	Pour une plus grande transparence — Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada
MICHAEL KRASHINSKY ET WILLIAM J. MILNE	L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations
R. KENNETH CARTY	Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988
D. KEITH HEINTZMAN	Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant
THOMAS S. AXWORTHY	La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada
PETER P. CONSTANTINOU	Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada
ERIC BERTRAM	Les candidats indépendants aux élections fédérales

DONALD PADGET	Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence
PASCALE MICHAUD ET PIERRE LAFERRIÈRE	Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada

VOLUME 6

Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable

Sous la direction de Kathy Megyery

JANINE BRODIE, AVEC LE CONCOURS DE CELIA CHANDLER	Les femmes et le processus électoral au Canada
SYLVIA BASHEVKIN	La participation des femmes aux partis politiques
LISA YOUNG	L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes
LYNDA ERICKSON	Les candidatures de femmes à la Chambre des communes
GERTRUDE J. ROBINSON ET ARMANDE SAINT-JEAN, AVEC LE CONCOURS DE CHRISTINE RIOUX	L'image des femmes politiques dans les médias — Analyse des différentes générations

VOLUME 7

Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité

Sous la direction de Kathy Megyery

DAIVA K. STASIULIS ET YASMEEN ABU-LABAN	Partis et partis pris — La représentation des groupes ethniques en politique canadienne
ALAIN PELLETIER	Ethnie et politique — La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes
CAROLLE SIMARD	Les minorités visibles et le système politique canadien

VOLUME 8
Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation
Sous la direction de Kathy Megyery

RAYMOND HUDON, BERNARD FOURNIER ET LOUIS MÉTIVIER, AVEC LE CONCOURS DE BENOÎT-PAUL HÉBERT	L'intérêt des jeunes pour la politique : une question de mesure ? — Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans
PATRICE GARANT	La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés
JON H. PAMMETT ET JOHN MYLES	L'abaissement de l'âge électoral

VOLUME 9
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Robert A. Milen

ROBERT A. MILEN	Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale
AUGIE FLERAS	Les circonscriptions autochtones au Canada — Les leçons de la Nouvelle-Zélande
VALERIE ALIA	Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord
ROGER GIBBINS	La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Évaluation des circonscriptions autochtones

VOLUME 10
Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Michael Cassidy

JENNIFER SMITH	Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif
PIERRE LANDREVILLE ET LUCIE LEMONDE	Le droit de vote des personnes incarcérées
YVES DENONCOURT	Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental

PATRICE GARANT	Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral
KENNETH KERNAGHAN	Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada
PETER MCCORMICK	La procédure de révocation des élus — Paramètres et perspectives
DAVID MAC DONALD	Référendums et élections fédérales
JOHN C. COURTNEY ET DAVID E. SMITH	L'inscription des électeurs au Canada — Étude comparative
CÉCILE BOUCHER	Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada

VOLUME 11
La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace
Sous la direction de David Small

KENT ROACH	Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales
HOWARD A. SCARROW	Répartition, découpage et représentation aux États-Unis
ALAN STEWART	La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales
MUNROE EAGLES	La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada
DOUG MACDONALD	Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales
ALAN FRIZZELL	Au service du public — La représentation dans un Canada moderne
DAVID SMALL	Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions

VOLUME 12
L'éthique et la politique au Canada
Sous la direction de Janet Hiebert

PIERRE FORTIN	Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada — Analyse éthicologique
VINCENT LEMIEUX	L'éthique du secteur public
IAN GREENE	Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne
WALTER I. ROMANOW, WALTER C. SODERLUND ET RICHARD G. PRICE	La publicité électorale négative — Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada
JANE JENSON	Citoyenneté et équité — Variations dans l'espace et le temps
KATHY L. BROCK	Justice, équité et droits
JANET HIEBERT	Un code d'éthique pour les partis politiques

VOLUME 13
Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation
Sous la direction de Herman Bakvis

KEITH A. ARCHER	Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique
GEORGE PERLIN	Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef
R. KENNETH CARTY ET LYNDA ERICKSON	L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada
WILLIAM M. CHANDLER ET ALAN SIAROFF	Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées
RÉJEAN PELLETIER	Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens
KEITH A. ARCHER	Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale

VOLUME 14
Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration
Sous la direction de Herman Bakvis

DAVID J. ELKINS	Les partis en tant qu'institutions nationales — Un essai comparatif
MAUREEN COVELL	Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national
RAND DYCK	Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada
PAUL G. THOMAS	Les partis et la représentation des régions
DONALD E. BLAKE	La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada
JOHN FEREJOHN ET BRIAN GAINES	Le vote pour l'individu au Canada
SHARON L. SUTHERLAND	Les conséquences de la versatilité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990
NEIL NEVITTE	Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique
RÉJEAN LANDRY	Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative — L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques

VOLUME 15
La participation électorale au Canada
Sous la direction de Herman Bakvis

MUNROE EAGLES	La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique
JON H. PAMMETT	L'exercice du droit de vote au Canada
JEROME H. BLACK	La réforme du contexte du vote au Canada — L'expérience d'autres démocraties

VOLUME 16
Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

GUY LACHAPELLE	Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

VOLUME 17
La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

ANDRÉ BLAIS ET ELISABETH GIDENGIL	La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

VOLUME 18
Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JEAN CRÊTE	La télévision, la publicité et les élections au Canada
ROBERT H. MACDERMID	L'influence des médias sur le comportement politique
CATHY WIDDIS BARR	L'importance et le potentiel des débats des chefs
ROBERT BERNIER ET DENIS MONIÈRE	L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada
LYNDSAY GREEN	L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat

VOLUME 19
Médias, élections et démocratie
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JACQUES GERSTLÉ	La communication électorale en France
HOLLI A. SEMETKO	La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne
KLAUS SCHOENBACH	Mass media et campagnes électorales en Allemagne
KAREN SIUNE	La communication électorale en Scandinavie

JOHN WARHURST	La communication électorale en Australie
DORIS A. GRABER	Mass media et campagnes électorales aux États-Unis
FREDERICK J. FLETCHER ET ROBERT EVERETT	Mass media et élections au Canada

VOLUME 20
La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions
Sous la direction de Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell

DAVID V.J. BELL ET FREDERICK J. FLETCHER	La communication électorale dans les circonscriptions — Cadre d'analyse
ANTHONY M. SAYERS	L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales — Kootenay-Ouest – Revelstoke et Vancouver-Centre
ANDREW BEH ET ROGER GIBBINS	La campagne électorale et les médias — Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988
DAVID V.J. BELL ET CATHERINE M. BOLAN	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions ontariennes
LUC BERNIER	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions québécoises
LEONARD PREYRA	Porté par la vague — Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse
DAVID V.J. BELL, FREDERICK J. FLETCHER ET CATHERINE M. BOLAN	La communication électorale dans les circonscriptions — Résumé et conclusion

VOLUME 21
La radiodiffusion en période électorale au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

DAVID RALPH SPENCER, AVEC LE CONCOURS DE CATHERINE M. BOLAN	Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada

PIERRE TRUDEL ET FRANCE ABRAN	Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale
DAVID HOGARTH ET WILLIAM O. GILSDORF	L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture
PETER DESBARATS	La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada
STEPHEN KLINE, ROVIN DEODAT, ARLENE SHWETZ ET WILLIAM LEISS	La publicité politique dans les médias électroniques au Canada
LORNA ROTH	Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales — Problèmes et stratégies de redressement

VOLUME 22
Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

WILLIAM O. GILSDORF ET ROBERT BERNIER	Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada
JEAN CHARRON	Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec
CHRISTOPHER DORNAN	Libre de rendre des comptes — La responsabilité de la presse écrite
ROBERT A. HACKETT	Le traitement des petits partis dans les médias
EILEEN SAUNDERS	Couverture médiatique et marginalisation

VOLUME 23
L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

R. KENNETH CARTY	L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

Organigramme de la Commission

Président
Pierre Lortie

Commissaires
Pierre Fortier
Robert Gabor
William Knight
Lucie Pépin

Personnel cadre

Directeur exécutif
Guy Goulard

Directeur de la recherche
Peter Aucoin

Conseiller spécial du président
Jean-Marc Hamel

Recherche
F. Leslie Seidle
Coordonnateur principal

Coordonnateurs et coordonnatrices
Herman Bakvis
Michael Cassidy
Frederick J. Fletcher
Janet Hiebert
Kathy Megyery
Robert A. Milen
David Small

Adjoints à la coordination
David Mac Donald
Cheryl D. Mitchell

Législation
Jules Brière, conseiller principal
Gérard Bertrand
Patrick Orr

Communications et publications
Richard Rochefort, directeur
Hélène Papineau, directrice adjointe
Paul Morisset, rédacteur-conseil
Kathryn Randle, rédactrice-conseil

Finances et administration
Maurice R. Lacasse, directeur

Personnel et contrats
Thérèse Lacasse, chef

Services d'édition, de conception graphique et de production

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Réviseurs Denis Bastien, Ginette Bertrand, Louis Bilodeau, Claude Brabant, Louis Chabot, Danielle Chaput, Norman Dahl, Susan Becker Davidson, Carlos del Burgo, Julie Desgagners, Chantal Granger, Volker Junginger, Denis Landry, André LaRose, Paul Morisset, Christine O'Meara, Mario Pelletier, Marie-Noël Pichelin, Kathryn Randle, Georges Royer, Eve Valiquette, Dominique Vincent.

Centre de documentation juridique du Québec inc.

Président Hubert Reid
Contrôleur Claire Grégoire

Directrice de la production Lucie Poirier
Adjointe au projet Gisèle Gingras

Traducteurs Pierre-Yves de la Garde, Richard Lapointe, Marie-Josée Turcotte.

Techniciens Stéphane Côté Coulombe, *coordonnateur*; Josée Chabot, Danielle Morin.

Réviseurs Martine Germain, Lise Larochelle, Élizabeth Reid, Carole St-Louis, Isabelle Tousignant, Charles Tremblay, Sébastien Viau.

Traitement de texte André Vallée.

Mise en page Typoform, Claude Audet; Lynda Goudreau, *coordonnatrice*.

Wilson & Lafleur ltée

Président-directeur général Claude Wilson

DUNDURN PRESS

Président J. Kirk Howard
Contrôleur Ian Low
Coordonnatrice des travaux Jeanne MacDonald

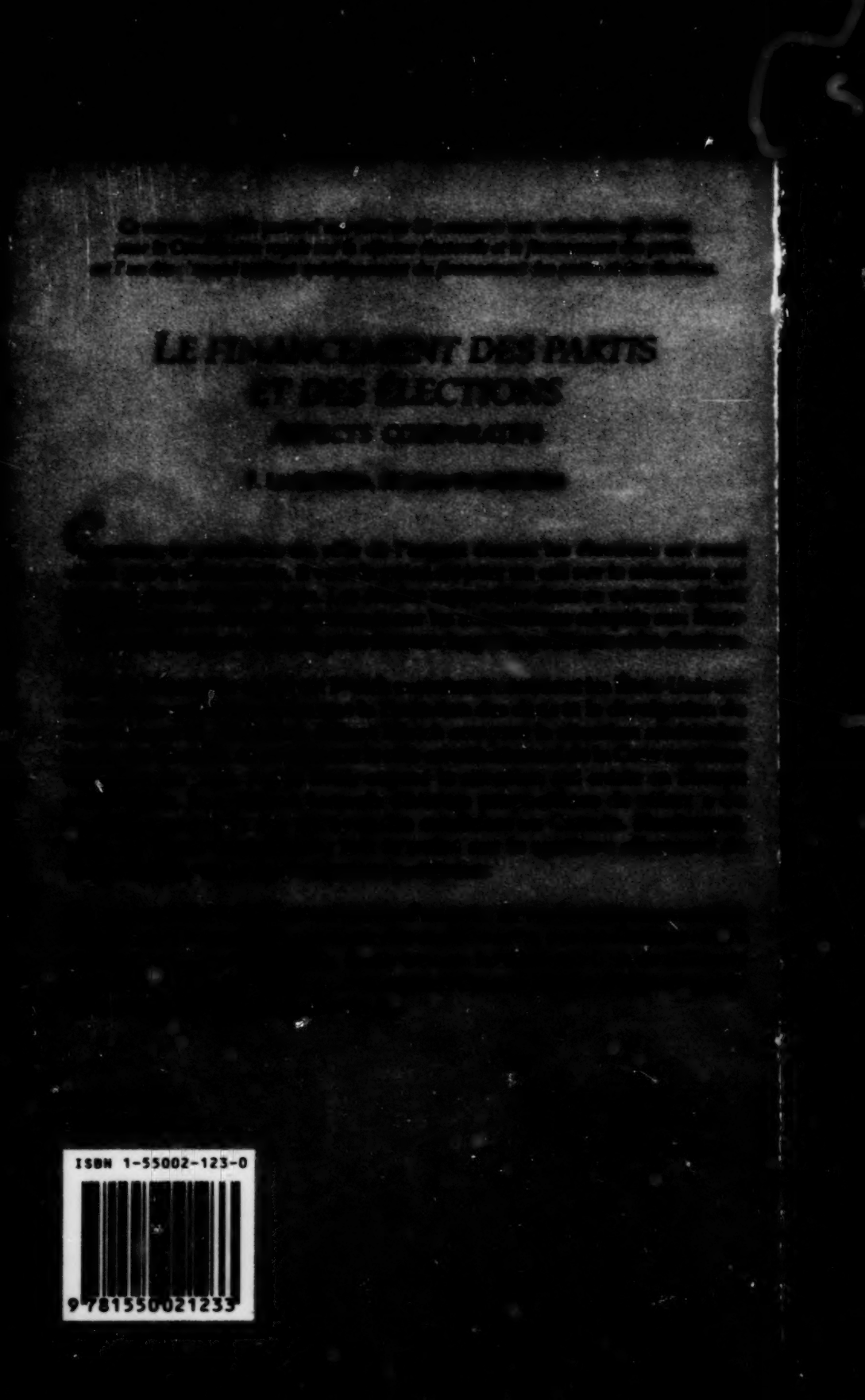
Rédactrice administrative et directrice de la production Avivah Wargon
Rédactrice administrative Beth Ediger
Rédacteur administratif John St. James
Adjointe principale au projet Karen Heese

Réviseure responsable des tableaux Ruth Chernia
Réviseure juridique Victoria Grant
Correctrice principale Kathleen Harris

Personnel Michèle Breton, Elliott Chapin, Peggy Foy, Elizabeth Mitchell, John Shoesmith, Nadine Stoikoff, Anne Vespry.

Réviseurs Carol Anderson, Jane Becker, Diane Brassalotti, Elizabeth d'Anjou, Elizabeth Driver, Curtis Fahey, Tony Fairfield, Freya Goddard, Frances Hannah, Andria Hourwich, Greg Ioannou, Carlotta Hacker Lemieux, Elsha Leventis, David McCorquodale, Virginia Smith, Gail Thorson, Louise Wood.

Mise en page Green Graphics; Joanne Green, *coordonnatrice*; Linda Carroll, Mary Ann Cattral, Gail Nina, Eva Payne, Jacqueline Hope Raynor, Carla Vonn Worden, Laura Wilkins.



ISBN 1-55002-123-0

9-781550021233